

# HEMMENDE AVHENGIGHET ELLER FREMMEDE FRIHET?

Ideelle organisasjoners verdibaserte særpreg i møte med  
offentlige tilskudd

Ruth Ingrid Ulstein Bøe  
VID vitenskapelige høyskole

Masteroppgave  
Master i Verdibasert ledelse  
Veileder: Stephen Sirris

Antall ord: 29 999

2. mai 2016

## Sammendrag

Tema for denne masteroppgaven i verdibasert ledelse, er ideelle organisasjoner i møte med offentlige tilskudd. Formålet med studien er å bidra til økt kunnskap om organisasjonenes særpreg og rolle og samspillet med offentlig sektor, gjennom å besvare problemstilling:

*I hvilken grad opplever mellomledere i ideelle organisasjoner som mottar offentlige tilskudd at de lykkes i å realisere organisasjonens verdibaserte særpreg?*

Studien er kvalitativ, og tar utgangspunkt i tidligere forskning på frivillig sektor.

Problemstillingen belyses ut fra teorien om likedannelse (isomorfi) mellom organisasjoner (DiMaggio og Powell). Likeheter og forskjeller mellom ideelle organisasjoners verdigrunnlag og føringer og verdier i offentlig sektor analyseres i lys av New Public Management (NPM). Det er benyttet en metodetriangulering med tekstanalyse av dokumenter knyttet til en utvalgt tilskuddsordning, og semistrukturerte intervjuer med fem mellomledere.

Funnene viser at de ideelle organisasjonene og offentlige etater har ulikt utgangspunkt og til dels ulikt verdigrunnlag. Organisasjonene er avhengige av offentlig finansiering. ”Tilskudd til aktivitet og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner” (AV-dir), har et formål og en innretning mellomlederne kan identifisere seg med og opplever som nyttig. Ordningen vektlegger nyskapende tiltak, noe som oppleves både som positivt og krevende. Det som oppleves klart mest utfordrende er avhengigheten av kommunen/NAV med tanke på videre finansiering etter prosjektperioden. Drøftingen av funnene konsentreres rundt to hovedtema: Først ideelle organisasjoners plass og rolle som tjenesteprodusenter og plogspiss for det offentlige. Derneft drøftes dimensjonene avhengighet, asymmetri og makt samt profesjonalisering i relasjon til offentlig sektor, med utgangspunkt i teorien om likedannelse.

Prosjektene i seg selv bidrar til mangfold i tjenestetilbudet. Rollen som supplement og plogspiss for det offentlige, gir etter mitt syn ikke organisasjonene det rommet de fortjener. Usikkerheten rundt den videre finansieringen fører mellomlederne fra en opplevelse av frihet til en avhengighet som virker hemmende. Graden av usikkerhet vil kunne virke inn på graden av likedannelse med offentlige etater. Mellomlederne klarer å kombinere tilskudd og egne mål, men de frykter fremtidige effektivitetskrav. Fortsatt bevissthet på egne grenser, hensiktsmessige finansieringsformer og likeverdige relasjoner mellom offentlig og ideell sektor er mellomledernes nøkler til å kunne realisere organisasjonenes verdibaserte særpreg.

## Forord

Verdibasert ledelse var for meg et naturlig valg, etter å ha jaktet på en videreutdanning som både kunne gi påfyll til lederhverdagen og økt formell lederkompetanse. Studieukene har vært gode pustehull. Selve masteroppgaven har vært krevende nok, i kombinasjon med full lederjobb. Samtidig har det vært spennende å få mulighet til å grave etter gull, både i litteraturen og i møte med ledere som lever med temaet. Så først av alt:

TAKK til informantene mine, som har delt sine tanker og erfaringer. Dere viser et engasjement som understreker at ideelle organisasjoner må sikres plass og rom også i framtiden! Dere representerer møteplasser der enkeltmenneskets enestående verdi og individuelle behov kobles opp mot ressurser, ikke minst gjennom den relasjonelle kompetansen dere lever ut hver eneste dag. I dette møtet kan gode ting skje! Men det er flere som har bidratt til å gjøre denne studien mulig, hver på sine måter:

TAKK til veilederen min, Stephen Sirris, for kloke innspill og heiarop underveis. Du har også ledet veiledningsgruppa mi på din kunnskapsrike og lune måte.

TAKK til medstudentene mine, og særlig dere i veiledningsgruppa. Deres tilbakemeldinger har hjulpet meg til å finne veien videre, og det har vært inspirerende å følge prosjektene deres!

TAKK til arbeidsgiveren min for muligheten til å gjennomføre dette studiet, og til gode kolleger som har måttet tåle et visst fravær. En særlig takk til sjefen min for støtte, utveksling og oppmuntring, og til min nærmeste medarbeider for avlastning når jeg har vært både fysisk og mentalt bortreist!

TAKK til mannen min, Arne, som ikke bare har holdt ut med meg i fjerne perioder, men som de siste månedene, med rette, har kalt seg selv for ”studentassistenten”! Og til slutt:

TAKK til NSB Gjøvikbanen, som har vært min faste arena for pensumlesing og oppgaveskriving de siste fire årene.

Gjøvik den 29.04.16

Ruth Ingrid Ulstein Bøe

# Innhold

Sammendrag.....	2
Forord.....	3
Innhold.....	4
1. Innledning.....	6
1.1 Tema, bakgrunn og begrunnelse.....	6
1.2 Studiens praktiske og teoretiske betydning.....	7
1.3 Problemstilling.....	8
1.3.1 Prosessen fram til gjeldende problemstilling.....	8
1.3.2 Forskningsspørsmål.....	9
1.4 Forskerens forforståelse.....	9
1.5 Kart for videre lesning.....	10
2. Teori.....	11
2.1 Definisjoner og avgrensninger.....	11
2.1.1 Ideelle organisasjoner på velferdsfeltet.....	11
2.1.2 Verdibasert særpreg.....	13
2.1.3 Offentlige tilskudd.....	15
2.1.4 Ledelse av verdibaserte organisasjoner.....	15
2.2 Forskningsstatus.....	17
2.2.1 Forskning på ideelle organisasjoners særpreg og rolle.....	17
2.2.2 Ideelle organisasjoner og offentlig sektor.....	19
2.2.3 Konsekvenser for ledelse.....	23
2.3 Teoretiske perspektiver.....	23
2.3.1 Likedannelse mellom organisasjoner.....	24
2.3.2 Offentlige verdier i lys av New Public Management (NPM).....	31
2.4 Oppsummering.....	33
3. Metodisk tilnærmingstype.....	35
3.1 Begrunnelse for metodevalget.....	35
3.2 Fremgangsmåte.....	35
3.2.1 Litteratursøk og valg av teori.....	36
3.2.2 Arena og metode for tekstanalysen.....	36
3.2.3 Om intervjuene.....	38
3.2.4 Konkret fremgangsmåte for innhenting av data.....	39
3.3 Utvalg av informanter.....	39
3.4 Analytisk tilnærmingstype.....	41
3.4.1 Koding av funn.....	42
3.5 Metoderefleksjon.....	42
3.5.1 Forskningsetiske refleksjoner.....	42
3.5.2 Egen forforståelse, forskning i egen organisasjon og mulige feilkilder.....	43
3.5.3 Reliabilitet og validitet.....	44
3.6 Opplegg for videre analyse.....	45
4. Funn og analyse.....	46
4.1 Krav til tilskuddsmottakerne – Dokumentanalyse.....	46
4.1.1 Om tilskuddsordningen.....	46
4.1.2 Politiske og administrative føringer knyttet til tilskuddet.....	48
4.1.3 Verdier i offentlig forvaltning – en fortolkning.....	50
4.2 Organisasjonenes verdibaserte særpreg – Intervjuene.....	51
4.2.1 Om verdier og særpreg.....	52

4.2.2 Hvordan ser offentlige etater på ideelle organisasjoner?.....	54
4.2.3 Om avhengighet av offentlige tilskudd.....	55
4.2.4 Opplevelse av ”Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening”.....	58
4.2.5 Refleksjoner rundt føringer bak tilskuddet.....	63
4.2.6 Om likheter, forskjeller og likedannelse.....	67
4.2.7 Frihet og avhengighet.....	70
4.3 Likheter og forskjeller – Sammenlignende analyse.....	72
4.3.1 Organisasjonenes uttalte verdigrunnlag.....	72
4.3.2 Offentlige føringer og verdier.....	73
4.3.3 En modell for sammenligning.....	73
4.4 Oppsummering .....	76
5. Drøfting.....	78
5.1 Ideelle organisasjoners plass og rolle – to påstander.....	78
5.1.1 Påstand 1: Ideelle organisasjoners tjenesteproduksjon er forskjellig fra den i offentlig sektor.....	78
5.1.2 Påstand 2: Organisasjonenes rolle som plogspiss og supplement til offentlig sektor, kan virke hemmende.....	81
5.2 Likedannelse av organisasjoner – tre påstander.....	83
5.2.1 Påstand 3: Avhengighet fører til tilpasning, for å sikre overlevelse.....	84
5.2.2 Påstand 4: Transaksjoner mellom sterke og svake parter fører til tilpasning, basert på makt.....	86
5.2.3 Påstand 5: Profesjonalisering fører til likedannelse av verdier, mellom staten og de ideelle organisasjonene.....	88
5.3 Mellomlederes handlingsrom.....	91
6. Konklusjon.....	93
Litteraturliste.....	96
Vedlegg .....	100

# 1 Innledning

Jeg ser ham for meg, stirrende på PC-skjermen. Han har sittet som avdelingsleder lenge nå, for en organisasjon han er stolt av, med et verdigrunnlag han kan stå inne for. Arbeidet med rusavhengige har vært krevende, men meningsfullt. Fra skjermen lyser røde regnskapstall. Hvordan skal han unngå å si opp kompetente og engasjerte medarbeidere? Flere frivillige kan kanskje kompensere litt for et slikt tap, men hvem skal følge opp, koordinere arbeidet og sikre den faglige kvaliteten? Selv har han mer enn nok. Foran ham på skrivebordet ligger utlysningen av et statlig tilskudd til frivillige og ideelle organisasjoner. Tre nye år med prosjektmidler. Et pusterom. Men hva skal vi finne på denne gangen?, tenker han. Alle prosjektideer synes å være oppbrukt. Og om en god idé dukker opp: Hvordan passer dette inn i det vi først og fremst skal drive med? Hvem kan vi samarbeide med, og hvordan kan vi unngå å sitte i samme situasjon når prosjektperioden er over?

Situasjoner som den jeg beskriver ovenfor, er utgangspunktet for valg av tema til denne masteroppgaven i Verdibasert ledelse. Innledningsvis vil jeg si litt om bakgrunn og begrunnelse for temavalget, og introdusere problemstilling og forskningsspørsmål.

## 1.1 Tema, bakgrunn og begrunnelse

Tittelen på oppgaven er: HEMMENDE AVHENGIGHET ELLER FREMMENDE FRIHET? Undertittelen ”Ideelle organisasjoners verdibaserte særpreg i møte med offentlige tilskudd”, angir oppgavens hovedtema.

Studien bidrar til et større forskningsfelt gjennom å bringe ny kunnskap om særpreget ved verdigrunnlaget til ideelle organisasjoner, gjennom å se på hvor vidt ideelle organisasjoner som mottar tilskudd klarer å holde på sitt verdigrunnlag og utvikle organisasjonen på basis av sitt eget ståsted. Ideelle organisasjoner er en del av frivillig sektor. De har historisk fungert som autonome Etter hvert har de inngått i tettere relasjoner med statlige, regionale og lokale myndigheter.

Spørsmålet er om det å motta offentlige tilskudd fører til en mer eller mindre bevisst dreining av organisasjonenes verdigrunnlag i retning av verdier som er mer påførte enn selvvalgte. Opplever myndighetenes krav og den økonomiske avhengigheten som et hinder for at lederne

kan bygge driften på organisasjonens egne verdier? Er pengene et pressmiddel der valget står mellom å tilpasse seg eller risikere nedleggelse? Eller kan kravene oppleves positivt, som en drivkraft til å utvikle kvaliteter som organisasjonene selv står inne for? Denne studien er avgrenset til organisasjoner som tilbyr tjenester på helse- og omsorgsfeltet. En nærmere presisering kommer i Kap.2.

## **1.2 Studiens praktiske og teoretiske betydning**

Hva gjør samspillet mellom offentlig sektor og frivillig / ideell sektor til et interessant tema? Det synes å være bred politisk enighet om å satse på frivilligheten og de såkalte frivillige organisasjonene. Flere offentlige utredninger og stortingsmeldinger gjennom skiftende regjeringer understreker dette. Likevel er ideelle organisasjoners plass og rolle på velferdssfeltet et aktuelt tema. Konkurransen hardner til på områder der organisasjonene tradisjonelt har engasjert seg. Ett eksempel er barnevernsfeltet, der det har pågått en debatt rundt skjermede anbudskonkurranser for ideelle aktører.

I 2012 ble det inngått en samarbeidsavtale mellom staten og de ideelle organisasjonene. Avtalen ble undertegnet av regjeringen Stoltenberg ved fornyings-, administrasjons- og kirkeministeren, hovedorganisasjonen Virke, Frivillighet Norge, Ideelt Nettverk og KS Bedrift. Avtalen ble fornyet av Regjeringen Solberg i 2015.

Samarbeidsavtalen anerkjenner, styrker og synliggjør ideelle aktørers rolle i den norske velferdsstaten: ”Mange ideelle aktører har høy kompetanse og stort engasjement, og kan presentere nye løsninger på velferdsutfordringene.” (Samarbeidsavtalen 2015). Bærende prinsipper for samarbeidet er blant annet kvalitet, mangfold i tjenestetilbudet og ansvarlig bruk av offentlige midler. Partene anerkjenner ideell sektors egenart og uavhengighet. Jeg merker meg stikkordene langsiktighet og forutsigbarhet, som er grunnleggende trygghetsfaktorer for ideelle organisasjoner.

Regjeringen Solberg sin regjeringsplattform understreker at ”Frivilligheten skal ha en selvstendig stilling i samfunnet.” (2013:52).

Til tross for gode intensjoner og fine festtaler, mangler det enda en del forskning på ideelle organisasjoners rolle på velferdssfeltet. Både når det gjelder organisasjonenes særpreg, og på

samspillet sektorene imellom. Hensikten med denne studien er å bidra til økt kunnskap på dette området.

### 1.3 Problemstilling

Her presenteres først studiens problemstilling. Derneft beskrives avveininger som ble gjort underveis. Videre presenteres forskningsspørsmålene, med de avveiningene som er gjort underveis. Nøkkelpbegrepene vil bli nærmere definert i kap.2.

Problemstillingen lyder slik:

***I hvilken grad opplever mellomledere i ideelle organisasjoner som mottar offentlige tilskudd at de lykkes i å realisere organisasjonens verdibaserte særprege?***

#### 1.3.1 Prosessen fram til gjeldende problemstilling

Ordlyden i problemstilling og forskningsspørsmål har vært endret flere ganger. En tidligere problemformulering vektla kravene fra det offentlige for sterkt. En annen la vekt på en avhengighet jeg enda ikke hadde belegg for.

Spørreordene hvor vidt, i hvilken grad eller hvordan, var også en avveining. Hvor vidt kan tolkes som et spørsmål om de lykkes eller ikke, som er ganske smalt. Hvordan peker i retning av fremgangsmåten. Når jeg har endt opp med i hvilken grad, er jeg klar over at dette kan oppfattes som en dreining av oppgaven i kvantitativ retning. Men siden studien tar utgangspunkt i noen få mellomledere sin subjektive opplevelse av om de lykkes, forventer jeg ikke å kunne vise til grad i kvantitativ forstand.

Valget stod mellom ledere og mellomledere. Sistnevnte er gjerne tett på prosjektarbeidet, samtidig som de har lederansvar. De har også ofte en viktig rolle i omstillingsprosesser. (jfr. 2.1.4). Derfor valgte jeg benevnelsen mellomleder i problemstillingen.

Jeg måtte også velge mellom begreper som definere, implementere, holde på, utvikle eller synliggjøre sitt særprege. Sivesind og Trætteberg (2015) bruker begrepet "realisere" i sin forskningsrapport. Jeg kommer tilbake til hva jeg legger i denne formuleringen.



### 1.3.2 Forskningsspørsmål

Temaet er vidt, og jeg har derfor valgt å avgrense studien til en konkret tilskuddsordning som kan bidra til å belyse samspillet mellom en offentlig etat og organisasjoner som yter tjenester på dette spesifikke feltet. Avgrensningen gjenspeiles i følgende forskningsspørsmål:

- 1) Hvilke krav stiller Arbeids- og velferdsdirektoratet (AV-dir) til organisasjoner som mottar ”Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner”?
- 2) Hvordan opplever mellomledere i ideelle organisasjoner de kravene som knytter seg til offentlige tilskudd generelt og dette tilskuddet spesielt?
- 3) Hvilke likheter og forskjeller kan identifiseres mellom de verdiene som synes å ligge til grunn for tilskuddskriteriene, og de utvalgte organisasjonenes samlede verdigrunnlag.

Også forskningsspørsmålene har gjennomgått en spissing. Rekkefølgen på spørsmålene ble knyttet opp mot metoden og opplegget for analysen. Studien er kvalitativ, og benytter en metodetriangulering med tekstanalyse av dokumenter knyttet til det valgte tilskuddet, og semistrukturerte intervjuer med mellomledere i organisasjoner som har mottatt dette tilskuddet. Spørsmål 1) er knyttet til tekstanalysen. Spørsmål 2) søker, gjennom intervjuene, svar på mellomledernes opplevelse av ordningen opp mot organisasjonens verdier. Spørsmål 3) bygger videre på både tekstanalyse og intervjumateriale og danner grunnlag for en drøfting opp mot teorien.

### 1.4 Forskerens forforståelse

Bakgrunnen for min interesse for dette temaet, er egen erfaring som leder i en ideell organisasjon som yter tjenester på helse- og sosialfeltet. - En organisasjon som er avhengig av avtaler med det offentlige gjennom anbudskonkurranser, rammeavtaler eller tilskudd. Lederne i de virksomhetene som ligger innunder mitt ansvarsområde, befinner seg med jevne mellomrom i den situasjonen jeg skildret innledningsvis.

Som jeg kommer tilbake til i teoridelen, kan politiske føringer påvirke ideelle organisasjoner til å gi slipp på sin egenart. (jfr. Gulbrandsen og Ødegård 2011, punkt 2.2.1). Hvis organisasjonene ikke klarer å stå imot presset i retning av likedannelse med det offentlige tilbudet, tror jeg samfunnet mister noe verdifullt.

Jeg har valgt en tilskuddsordning som spisser seg inn mot arbeidstrening for rusavhengige og tidligere rusavhengige. Min egen yrkeserfaring fra rusfeltet gjorde dette til et naturlig valg.

Jeg antok at jeg ville finne en sammenheng mellom organisasjonenes *avhengighet* av tilskudd fra departementer og direktorater, og en *tilpasning* til de føringene som ligger til grunn for denne typen tilskudd. Med et slikt utgangspunkt forventet jeg også å finne en viss misnøye med den valgte tilskuddsordningen. Det fant jeg i liten grad. I stedet ble min oppmerksomhet rettet mot noen av de dilemmaene som oppstår i møtet mellom offentlig finansiering og ideelle organisasjoners særpreg.

### **1.5 Kart for videre lesning**

Innledningsvis har jeg forsøkt å gi et innblikk i konteksten, bakgrunnen og begrunnelsen for valg av tema. Jeg har gjort rede for mitt eget ståsted, og presentert hva jeg vil studere; problemstillingen, forskningsspørsmålene og prosessen dit.

I fortsettelsen vil jeg definere problemstillingens nøkkelbegreper nærmere, presentere relevant forskning og gi et innblikk i den teorien jeg vil bygge videre på i oppgaven. Derneft følger presentasjon og begrunnelse for metodebruken. Så vil jeg presentere funnene, dels fra tekstanalysen og dels fra semistrukturerte intervjuer med fem mellomledere, og dermed besvare forskningsspørsmål 1) og 2). I analysen ser jeg etter likheter og forskjeller og besvarer forskningsspørsmål 3). Til slutt drøftes funnene opp mot teorien. I det følgende kapitlet defineres nøkkelbegrepene. Slik avgrenses problemstillingen ytterligere.

## 2. Teori

### 2.1 Definisjoner og avgrensninger

Nøkkelbegreper i problemstillingen er ideelle organisasjoner, verdibasert særpreg og offentlige tilskudd. Måten jeg velger å definere disse begrepene på er viktig, siden min oppfatning av disse fenomenene vil prege fremstillingen videre. Til slutt i dette avsnittet vil jeg se på mellomlederrollen i relasjon til organisasjonenes verdigrunnlag.

#### 2.1.1 Ideelle organisasjoner på velferdsfeltet

Organisasjonsbegrepet brukes på ulike måter, avhengig av sektor. Etzioni (1982) definerer en organisasjon som ”et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål.” (ifølge Jacobsen og Thorsvik 2007:13)

Ideelle organisasjoner er en del av frivillig sektor. Internasjonalt brukes blant annet betegnelsene Third sector, Non-profit organizations eller non-government-organizations (NGOs). ”Non-profit institutions” kan identifiseres på basis av fem særtrekk, som skiller dem fra andre aktører på velferdsfeltet:

1. Organizations, that is, institutionalized to some extent
2. Non-profit distributing, that is, governed by binding arrangements prohibiting distribution of any surplus generated to their stakeholders or investors
3. Self-governing, that is, able to control their own general policies and transactions
4. Private, that is, institutionally separate from government and therefore able to cease operations on their own authority
5. Non-compulsory, that is, involving some meaningful degree of un-coerced individual consent to participate in their activities (TSI;Third Sector Impact:2014)

Aktiviteten innenfor frivillig eller ideell sektor er altså organisert, selvstyrt og privat. Disse organisasjonene viderefordeler ikke fortjeneste, og medlemskapet er frivillig. Denne definisjonen bygger på erfaringer fra en rekke land, samlet gjennom John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Study. Det er bred enighet om at denne måten å definere ”nonprofit” sektor på er dekkende for et bredt spekter av sektorens virksomheter. (Jfr. Anheier and Salamon 2006:95). Flere norske forskere viser til denne definisjonen (Lorentzen m.fl. 2002:31; Sivesind og Trætteberg 2015:12).

I norsk sammenheng brukes begrepene frivillig sektor, ideell sektor, sivil sektor og tredje sektor om hverandre. Stortingsmeldingen "Frivillighet for alle" (St.meld nr.39, 2006-2007) kategoriserer frivillige organisasjoner innenfor ni ulike sektorer: idrett, kulturliv, barne- og ungdomsorganisasjoner, religion og livssyn, velferdsorganisasjoner m.m., solidaritet og bistand, minoritetsorganisasjoner, politiske partier og interesseorganisasjoner samt beredskapsorganisasjoner. (jfr. Gulbrandsen og Ødegård 2011:8-9).

Organisasjoner innenfor flere av disse samfunnsområdene, med en ideologisk forankring, vil kunne betegne seg selv som ideelle. - I motsetning til private/kommersielle eller offentlige/statlige. En avgrensning til ideelle organisasjoner på velferdsfeltet kan også virke forvirrende, siden organisasjoner innenfor fritid og kultur også vil kunne betegne seg selv som velferdsprodusenter.

Innenfor gruppen velferdsorganisasjoner er det også store forskjeller i organisasjonsform. Noen er medlemsbaserte, andre er stiftelser. Noen har stor grad av frivillighet, andre har få eller ingen frivillige og mange ansatte med profesjonsbakgrunn. Organisasjonene kan også høre hjemme i flere kategorier samtidig. De kan levere velferdstjenester og være en såkalt trosbaserte organisasjon, der tro spiller en større eller mindre rolle. Disse vil dermed kunne betegnes som en religion og livssyns-organisasjon, og samtidig fungere som interesseorganisasjon for sårbare grupper. (Askeland i Aadland 2012:30).

Det spesielle med ideelle organisasjoner på helse- og omsorgsfeltet, er at de leverer tjenester som det offentlige etterspør, og til dels ellers måtte ha dekket opp for selv. Ideell sektor og ideelle organisasjoner er benevnelse disse organisasjonene bruker om seg selv. (jfr. nevnte samarbeidsavtale mellom regjeringen og de ideelle).

Denne studien avgrenses til ideelle organisasjoner på velferdsfeltet (helse- og omsorg) som har mottatt tilskudd til aktivisering og arbeidstrening for tiltak/prosjekter på rusfeltet. med et relativt stort innslag av lønnede, profesjonelle medarbeidere.

Når jeg i fortsettelsen bruker begrepet organisasjon, er det i denne betydningen av ideell organisasjon, om ikke annet er sagt. Offentlige organisasjonene vil bli benevnt som offentlige etater.

### 2.1.2 Verdibasert særpreg

Hva legger jeg i særpreg og verdibasert særpreg? For å kunne bedømme om noe har særpreg, må man sammenligne med noe annet. Denne studien legger opp til en sammenligning, gjennom å studere likheter og forskjeller i verdigrunnlag.

Verdier kan defineres med utgangspunkt i individet, som eksempelvis Rokeach (1973) gjør (Ifølge Maierhofer, Rafferty and Kabanoff 2003:5). Ladegård og Vabo (2011) viser til Schein (1980), som drøfter verdier som en del av organisasjonskulturen, bestående av grunnleggende antagelser, verdier og normer og kulturelle artefakter (uttrykk). Verdier utfordrer den økonomiske rasjonaliteten, og defineres her som ”de sosiale prinsipper, mål og normer som i en bestemt gruppe eller organisasjon antas å ha iboende verdi – det vil si at de er viktige i seg selv, ikke fordi de fører til noe annet.” (2011:4) Dette kan stå i motsetning til eksempelvis effektivitet som verdi, som søker mot å oppnå noe eller nå mål. Andre forfattere viser også til Schein. (Jacobsen og Thorsvik 2007, Kirkhaug 2013 og Maierhofer m.fl. 2003). Verdier danner identitet og legger en plattform som i neste omgang gir retning for prioriteringer og handlemåter.

Ladegård og Vabo (2011) viser dessuten til Selznick (1957) som en understrekning av at verdier og organisasjonskultur henger nøye sammen. Endring av kultur, og dermed av verdier, er det mest interessante her. Gagliardi (1986) hevder at det er vanskeligere å oppnå kulturell endring i sterke organisasjonskulturer:

When cultural change is implemented, and the new values are different to the existing value system, it is important that the hierarchy of the broadened value system is clearly established if change is to occur without creating confusion and conflict. (Ifølge Maierhofer 2003:21)

Sitatet ovenfor viser viktigheten av at organisasjoner gjør opp med seg selv hvilke verdier de rangerer høyest, som de ikke vil gi slipp på. Når organisasjonen så støter på krav om fleksibilitet og tilpasning og tradisjonelle verdier blir utfordret, vil organisasjoner med en sterk kultur lettere og raskere kunne finne alternative veier til å ta vare på organisasjonens identitet. (ibid)

Særpreg er et begrep som krever forklaring. Selve ordet kan ifølge synonymordboka (Kunnskapsforlaget 1996) omskrives med preg, stil, personlighet eller karakter. Hva er karakteristisk ved denne typen organisasjoner?

Når vi snakker om verdibasert særpreg, handler det slik jeg ser det om hvilke verdier som preger denne typen organisasjoner. Sivesind og Trætteberg (2015) peker på at disse organisasjonene kan ha en usynlig kvalitet, som er vanskelig å måle. De fremhever likevel fire områder der ideell sektor ifølge forskning har særtrekk som komplementerer offentlige og kommersielle velferdstjenester: De bidrar til *mangfold og valgfrihet*, blant annet gjennom å tilpasse tjenestene til mindre nisjer i befolkningen. De inngir *tillit*, blant annet på basis av sitt ideelle verdigrunnlag. De står for *sosial innovasjon*, gjennom å identifisere utfordringer og finne nye virkemidler for å løse disse. Og de kan mobilisere *frivillighet* basert på verdier, religion eller ideologi. Disse stikkordene er gjenkjennbare for meg. Det gjenstår å se om informantene også bekrefter dem.

Askeland viser også til denne rapporten i sin drøfting av særegne kjennetegn ved trosbaserte velferdsprodusenter. (2016. Prøveforelesning til PHD: "Trosbaserte velferdsorganisasjoner, verdier og profesjonell praksis."). Der Sivesind og Trætteberg påpeker at det finnes lite dokumentasjon på særegne kjennetegn ved organisasjonenes tjenesteproduksjon, bekrefter Askeland langt på vei dette. Han peker i stedet på at "særpreg kan identifiseres gjennom institusjonelt arbeid med å skape en organisasjonsidentitet og artikulere verdier som bygger på en religiøs tradisjon". (Askeland 2016). Forskjellene mellom organisasjonene og profesjonene knyttes altså ikke til de velferdstjenestene de produserer. Derimot kan en tydeliggjøring av organisasjonens identitet få fram noen forskjeller i verdigrunnlag, slik jeg tolker Askeland.

Når jeg i denne studien ser på offentlige tilskudd, er det først og fremst som inngangsport til å forstå de ideelle organisasjonene bedre. Vekten ligger på særpreg, verdier og organisasjonsidentitet, ikke på tilskuddene i seg selv.

### 2.1.3 Offentlige tilskudd

Pengestrømmene mellom det offentlige og organisasjonene er ikke noe hovedtema her. Det norske systemet for finansiering av velferdstiltak setter imidlertid rammer for disse transaksjonene.

Offentlige organisasjoner eies av statlige eller lokale myndigheter og styres formelt sett av valgte politikere. De er multifunksjonelle, noe som betyr at de må ta mange og til dels motstridende hensyn. (Jacobsen og Thorsvik 2010:23). Offentlige etater skal ivareta sentrale demokratiske verdier, som for eksempel likebehandling, forutsigbarhet og offentlighet. (ibid). De underkastes stadig sterkere effektivitetskrav, er mer byråkratiske og har mer komplekse mål enn ideelle organisasjoner.

Lysestøl og Meland (2012) hevder at når økonomer diskuterer det økonomiske systemet, er det som regel markedet og den offentlige sektoren det snakkes om. Men det norske økonomiske systemet består i realiteten av fire særegne sektorer som alle spiller en rolle i velferdsproduksjonen: 1) husholdet, 2) den tredje sektoren eller frivillighetssektoren, 3) den offentlige sektoren organisert på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå, og 4) markedssektoren med både norske og utenlandske bedrifter. (2012:32). Denne studien beveger seg mellom tredje sektor og offentlig sektor. Markedssektoren berøres i noen grad, siden økt bruk av anbudskonkurranser er en del av virkeligheten for organisasjonene. Dette er imidlertid ikke hovedtema i denne studien.

### 2.1.4 Ledelse av verdibaserte organisasjoner

For denne studien har jeg valgt et organisasjonsteoretisk utgangspunkt. Jeg kunne fokusert på ledelsesteori, og spurt hvordan ledere i organisasjoner som mottar offentlig tilskudd opplever eller håndterer dette. I et systemisk perspektiv er ledelse en av flere faktorer som bidrar til at ideelle organisasjoner lykkes i å realisere verdigrunnlaget sitt. Jeg har derfor valgt å se på organisasjonen som helhet. Samtidig spiller lederne en nøkkelrolle i å skape en felles organisasjonsidentitet. Deres opplevelse er derfor viktig.

I denne studien er alle informantene mellomledere (avdelingsledere eller virksomhetsledere). De forholder seg til føringer fra lederleddet over seg. Samtidig har de et mer eller mindre

selvstendig ansvar for forsvarlig drift av sine egne avdelinger, med alt som følger med av ansvar og oppgaver. Meyer og Stensaker (2011) påpeker at mellomledere og linjeledere ofte får en viktig rolle i omstillingsprosesser. De blir stadig stilt overfor motstridende krav og forventninger. Toppledelsen forventer lojalitet og implementering av vedtatte beslutninger, mens ansatte kan ha forventninger til at mellomlederne stiller opp for dem og beskytter dem mot kontroversielle endringer. (jfr. 2011:48) I de mindre avdelingene er lederne gjerne også tett på arbeidet med brukerne. Slik fungerer de ofte både som administratorer, personalledere og profesjonelle fagpersoner.

Ledelse, ifølge Selznick (1957), er først og fremst å skape et felles verdigrunnlag i organisasjonen. (Ifølge Jacobsen og Thorsvik 2007:411). Implisitt i problemstillingen ligger det en forventning om at mellomlederne skal realisere organisasjonenes verdibaserte særpreg. Å realisere kan bety å virkeliggjøre, iverksette eller utføre. (jfr. Synonymordboka) Dette forutsetter at organisasjonen allerede har et vedtatt verdigrunnlag, noe som bekreftes av informantene i denne studien. Men verdigrunnlaget må implementeres; settes ut i livet, slik at det også blir synlig utad hva organisasjonen står for. Ordet realisere er ikke tilfeldig valgt. Det kan nemlig også bety å gjøre om i penger eller selge til nedsatt pris! (ibid) Er dette det de ideelle organisasjonene gjør? Omsetter de verdiene sine i penger? Selger de seg for billig?

Slik Selznick ser det, er ekte ledelse ”et spørsmål om å påvirke den sosiale fortolkningen av hva organisasjonen står for, og bygge opp legitimiteten rundt organisasjonen og dens virksomhet.” (ibid). Slik blir den mindre sårbar for endringer både i og utenfor organisasjonen. Selznick knytter altså verdier både til organisasjonen og til lederens rolle i å realisere disse verdiene.

Å realisere organisasjonens verdibaserte særpreg handler om å sørge for at medarbeidere er kjent med organisasjonens verdigrunnlag, og så langt som mulig legge til rette for at dette leves ut i praksis. For verdibeviste ledere er dette en viktig lederoppgave. Kirkhaug (2013) fremstiller verdibasert ledelse som et tredje alternativ til regelstyring og målstyring (2013:99). Han hevder at

Forståelse av verdienes hierarkier er avgjørende for å lykkes med verdibasert ledelse, som nettopp handler om å introdusere nye verdier, fjerne eller svekke eksisterende verdier, eller forsterke visse eksisterende verdier på bekostning av andre. (2013:63)



Kirkhaug påpeker også at for å unngå uklarheter om makt og innflytelse bør organisasjonens verdier være sterkere enn profesjonsverdiene. (2013:60) Hva regner ledere som organisasjonens kjerneverdier, som de absolutt ikke vil fire på? Informantene sier litt om det, og implikasjoner for verdibasert ledelse er et tema som vil bli videreført i drøftingen.

I det følgende vil jeg presentere noen aktuelle forskningsrapporter som kan kaste lys over ideelle organisasjoners verdibaserte særpreg i møte med offentlige tilskudd.

## **2.2 Forskningsstatus**

Det finnes en rekke forskningsrapporter som omhandler ulike tema rundt tredje sektor, sivilsektoren, frivillige organisasjoner, ideell sektor og ideelle organisasjoner på velferdsfeltet. Å finne forskning som understreker den samfunnsmessige betydningen av denne sektoren er ikke vanskelig. Da er det en desto større utfordring å plukke ut noe og la resten ligge.

Det er to spor innen forskningen på dette feltet jeg finner interessant for denne studien, og som jeg vil belyse dels gjennom internasjonal, dels norsk forskning. For det første ideelle organisasjoners særpreg og rolle i samfunnet. For det andre organisasjonenes relasjon til staten/offentlig sektor.

### **2.2.1 Forskning på ideelle organisasjoners særpreg og rolle**

Jeg har ovenfor valgt en definisjon av ”Nonprofit Organisations” som understøttes av det internasjonale (Europeiske) forskningsprosjektet Third Sector Impact (TSI). Dette er et pågående europeisk samarbeidsprosjekt for forskning på betydningen av tredje sektor. Her er også norske forskere med. Prosjektet har blant annet jobbet med en felles definisjon av sektoren. (jfr. Salamon og Sokolowski, red. 2014). Det videre arbeidet i TSI-prosjektet vil ha fokus på måling av tredje sektors bidrag og barrierer for positive ringvirkninger av innsatsen. (Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2015).

”Senter for samfunnsforskning” har gjennomført flere relevante forskningsprosjekter på frivillige organisasjoner i norsk sammenheng og jeg har valgt å ta med et par av disse her:

Gulbrandsen og Ødegård (2011): ”Frivillige organisasjoner i en ny tid. Utfordringer og endringsprosesser” omtaler hvordan sosiale endringer og endringer i offentlige rammebetingelser har påvirket organisasjoner tilknyttet frivillig sektor, hvilke endringer organisasjonene opplever som mest utfordrende, og hvordan de har tilpasset seg disse endringene. Rapportens relevans understrekes blant annet av følgende sitat: ”I Norge kan det synes som om også myndighetenes strengere krav til dokumentasjon og evaluering av organisasjonenes aktiviteter har tvunget fram administrative reformer.” (2011:93). Rapporten påpeker behovet for videre forskning knyttet til at offentlige tilskuddsordninger kan påvirke hvordan organisasjonene innretter seg, med henvisning til Håkon Lorentzen (2010):

I mange av organisasjonene har for eksempel de ansatte fortalt ham at de bruker atskillig energi og ressurser på å sikre at organisasjonen oppnår høy skåre på tildelingskriteriene. (...) (ibid)

Det vises til forskning, av blant annet Minkoff og Powell (i Powell og Steinberg 2006), og konstateres at en rekke eldre og veletablerte sivile organisasjoner har gjennomført større endringer i formål, strategi og/eller organisasjonsstruktur.

Men selv om endringene i offentlige rammevilkår representerer utfordringer for flere av organisasjonene, er det slående at de samtidig aktivt forsøker å tilpasse seg disse endringene. (2011:91).

Endringene synes å ha gjort organisasjonene bedre tilpasset endrede vilkår i samfunnet. (2011:97). Men å tilpasse seg offentlige krav og samtidig beholde organisasjonens egenart, nevnes flere steder i rapporten som et dilemma. Ett slikt dilemma, som også kommer fram i konklusjonen, er ”faren for at for strenge krav fra myndighetene kan presse organisasjonene i retning av å bli en slags utøvere av offentlig politikk heller enn nytenkende entreprenører. Særlig gjelder dette offentlig finansierte prosjekter knyttet til oppgaver innenfor helse- og sosialsektoren.” (2011:103). Grunntonen i denne undersøkelsen er, slik jeg leser den, at endringsvilje er positivt, siden det å forandre formål og arbeidsformer kan sikre organisasjonens fortsatte eksistens.

Det er etter min mening en svakhet at det ikke trekkes et tydeligere skille mellom så ulike typer organisasjoner. Rapporten omhandler både rent frivillige organisasjoner og ideelle aktører på helse- og sosialfeltet. Konsekvensene av en slik tilpasning, for organisasjonenes

verdigrunnlag, berøres i liten grad. Dette er en mangel i flere av de rapportene jeg har sett på, og noe av bakgrunnen for mitt valg av problemstilling.

Sivesind og Trætteberg (2015): ”Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi på helse- og omsorgfeltet” tar utgangspunkt i endringer i regelverket for offentlige anskaffelser. Rapporten baserer seg på en gjennomgang av foreliggende forskning på feltet, kombinert med egne kvalitative studier, og hevder blant annet at ”ideell merverdi avhenger av styring, finansiering og rammevilkår.” (2015:10). Forskerne spør hva som skiller ideelle fra offentlige og kommersielle leverandører av offentlig betalte helse- og omsorgstjenester, og hva som hemmer og fremmer ideelle leverandørers særtrekk og merverdi. Rapporten konkluderer med at det er lite vi egentlig vet:

I mange år har offentlige dokumenter omtalt sektorens særegenhet, men likevel er det forbausende lite empirisk basert kunnskap om hva denne særegenheten består i, og ikke minst hvilke betingelser som lar den blomstre. (2015:47)

Slik jeg tolker Sivesind og Trætteberg, finner de at ideell sektor har potensial for merverdi, men det må legges til rette for at organisasjonene kan ta dette ut.

Dersom staten ønsker at ideelle også i framtiden skal spille en viktig rolle, er det et valg man må ta om man ønsker å skape rammebetingelser som fremmer ideelle velferdsaktører som tenker ekspansivt og utvikler institusjoner med en styrke som gjør det mulig å realisere sektorens særpreg og fortsatt være velferdspionerer. (2015:48).

Selv om disse rapportene viser et relativt lite utdrag av forskningslitteraturen, bygger de på tidligere forskning. Det synes å være enighet om at det trengs mer forskning på dette feltet.

### **2.2.2 Ideelle organisasjoner og offentlig sektor**

Søkelyset settes her på tilskuddsordninger som knytter organisasjonene til staten, i den forstand at de er avhengig av disse bevilgningene for å kunne opprettholde en forsvarlig drift. I bytte mot disse overføringene utfører organisasjonene samfunnsnyttige og til dels lovpålagte oppgaver på vegne av det offentlige.

For å belyse relasjonene sektorene imellom, har valgt å trekke veksler på Anheier (2014). Med henvisning til Young (2000), omtaler han en trekantmodell som illustrerer

organisasjonenes rolle som leverandører av tjenester. Nøkkelbegrepene fra denne modellen vil stå sentralt videre i studien:

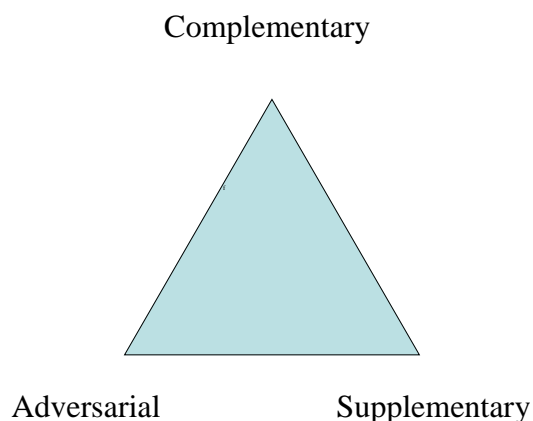


Fig.1: Kilde: Young 2000 (Ifølge Anheier 2014:433)

Hvordan ser staten og statlige forvaltningsorganer på ideelle organisasjoner? I offentlige utredninger, stortingsmeldinger og andre offentlige dokumenter omtales ideelle organisasjoners innsats gjerne som et *supplement*. I noen tilfeller kan sektorene framstå som *motsatser*. *Komplementære, likeverdige* organisasjoner kjennetegnes imidlertid av at de utfyller hverandre og fremstår som likestilte.

Sivesind og Trætteberg (2015) viser til Salamon (1987a) som har utviklet teorien om gjensidighet mellom sektorene. Poenget i denne sammenhengen er at avhengigheten sektorene imellom kan gå begge veier: Hver av de tre sektorene har styrker og svakheter. Styrkene til den ene sektoren kompenserer for svakhetene i den andre. (2015:26). Det offentlige klarer ikke fullt ut å kompensere for manglene i det kommersielle markedet. De er mer opptatt av å tilpasse tjenesten til medianborgerne (les velgerne). De ideelle kan kompensere for disse svakhetene ved at de kan tilby tjenester til hele spekteret av befolkningen. De ideelle har imidlertid også potensielle svakheter som gjør at de fungerer best når de kompletteres med andre aktører.

- at de ikke har tilstrekkelig vekstevne
- at de har vanskelig for å skaffe kapital
- at de har fokus på særpreg framfor ekspansjon
- at de ikke er profesjonelle (min tilføyelse: gjelder ikke i Norge)
- at de er partikulære, slik at de tilpasser tjenesten til små grupper, og ikke når bredden av befolkningen.

- At de er paternalistiske; tjenestene utføres ofte med en spesiell visjon for samfunnet for øye og dermed ikke med utgangspunkt i visjonene til brukerne eller samfunnet for øvrig (jfr. Salamon 1987a ifølge Sivesind og Trøttemberg 2015)

Jeg vil påpeke at offentlig tilskudd kan redusere noe av denne sårbarheten.

Anheier (2014) viser til litteraturen og beskriver konsekvensene av den gjensidige avhengigheten mellom offentlig og ideell sektor slik:

One set of consequences involves nonprofit sector changes – potential and actual – due to reliance on public funds in general. (...) the underlying assumption being that nonprofits are at risk of having to stray from their intended missions to attract and keep public funding. (2014:440)

Videre viser han til oppsummering Suàres (2010) har gjort av potensielle implikasjoner av statlig finansiering. Her gjengir jeg bare et par av punktene, som har betydning for de ideelle organisasjonene:

- restricting nonprofit flexibility, paradoxically weakening one of the key advantages public agencies gain through contracting (Salamon 1987)
- diminishing nonprofit autonomy, contributing to bureaucratization, and creating accountability conflicts (Froelich 1999, Rosenthal 1996, Smith and Lipsky 1993, Stone et al. 2001, ifølge Anheier 2014:440)

Paradokset her, er at statlig finansiering kan legge restriksjoner på organisasjonenes *fleksibilitet* og svekke deres *autonomi*. Sivesind og Trøttemberg (2015) finner også at en slik utvikling kan bidra til å svekke de særtrekkene som nettopp kan gjøre det interessant for det offentlige å inngå allianser med ideelle organisasjoner!

Lorentzen (2010) sin kartlegging av ”Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner” analyserer bruken av de statlige tilskuddsordningene som frivillige organisasjoner henter støtte fra, hvor omfattende slik støtte er, hvem som fordeler midlene og hvordan. Hva slags mål ønsker myndighetene å forfølge gjennom å støtte organisasjonene? Rapporten kan gi noe bakgrunnsinformasjon med hensyn til forvaltning av tilskuddene, til tross for at den blander ulike typer organisasjoner.

Lorentzen viser til Salamon (2002) ”The Tools of Government”, og trekker fram flere redskaper han mener er relevante for statens overføring av ressurser til sivile aktører.

(2010:10) I denne studien er temaet kontant støtte i form av overføringer av midler fra offentlige instanser til sivile aktører. ”Til slik støtte vil det alltid være knyttet vilkår; betingelser som skal innfris i forkant eller etterkant av at midlene utbetales.” (2010:11) Navngitte aktører kan ligge inne i offentlige budsjetter, eller kontante midler kan overføres gjennom tilskuddsordninger.

Slike kan inneholde vilkår for å falle inn under ordningen, anvisninger på hvordan beløpets størrelse skal utmåles og kontrollnormer som spesifiserer rapporterings- og kontrollkrav som mottakeren må innfri. (ibid).

Noen av tilskuddene går til drift av selve organisasjonen, andre dekker direkte kostnader ved tiltak for sårbare grupper i samfunnet. Dette skiller det etter min oppfatning for dårlig på, både hos Lorentzen og i offentlige dokumenter og utredninger.

Jeg vil også nevne Skårberg og Fløtten (2011) sin evalueringsrapport (Faf0-rapport 2008:28), ”Et trappetrinn opp i livet”. Evalueringen omfattet de 16 daværende tiltakene i den tilskuddsordningen jeg ser på her. Den inkluderte intervjuer med tiltaksledere, deltakere og samarbeidspartnere. Ordningen ble vurdert som vellykket ved at tiltakene møter noe av mangfoldet i behov blant mennesker som ønsker seg aktivitet eller arbeidstrening, men som ikke mestrer terskelen i vanlige arbeidstreningstilbud.

Et sentralt tema i min studie har vist seg å være mulighetene for videreføring av påbegynte aktiviteter. Evalueringsrapporten påpeker at det var opp til tiltakene selv om de ville arbeide for en videreføring etter endt tilskuddsperiode. Ved første registrering ønsket alle å få til en varig forankring av tiltakene sine. Ved siste måling sa 6 av 16 tiltak at aktiviteten helt sikkert ville bli videreført. 6 svarte Ja, antagelig. Flere av disse opplyste at de jobbet med en avklaring av videre finansiering, gjennom utvidet støtte fra moderorganisasjonen og/eller samarbeid med offentlige etater som NAV. To svarte nei, og to visste ikke. (2008:35)

Evalueringsrapporten tar opp flere tema som er aktuelle for min problemstilling. Jeg kommer derfor tilbake til den under drøftingsdelen.

### 2.2.3 Konsekvenser for ledelse

Den mest relevante masteroppgaven jeg har funnet, er Kari Sundby (2013) ”Hvilken betydning har statlig frivillighetspolitikk for ledelse av frivillige organisasjoner. – I skvis mellom verdier og muligheter”. Sundby tar for seg frivillige organisasjoner på helse- og sosialfeltet, og har intervjuet fem ledere for små, medlemsbaserte organisasjoner. I sitt sammendrag sier hun blant annet at studien belyser ”hvordan tilskuddsordningene tilrettelegger for organisasjonenes drift og utviklingsmuligheter.” (2013:1)

Sundby er opptatt av lederrollen, og konkluderer med at den statlige tilskuddsforvaltningen ikke stimulerer til en verdibasert, målrettet og problemløsende ledelse, men heller en adhocpreget og passiv ledelsesform. Organisasjonene ser ut til å bli låst fast i en avhengig posisjon vis a vis offentlige myndigheter. I konklusjonen sin er hun inne på at staten krever måloppnåelse, samtidig som driftskostnadene skal begrenses og antall ansatte holdes lavt. ”Den statlige fordelingspolitikken stiller komplekse og tidvis motstridende krav, som gjør det vanskelig å lede strategisk.” (2013:77) Oppgaven berører slik sett deler av mitt interessefelt, men ut fra en annen vinkling. Sundby fokuserer mer på lederrollen, mens jeg er opptatt av i hvilken grad lederne opplever at de lykkes med å realisere verdier og la disse danne fundamentet for organisasjonens aktiviteter.

Denne relativt kortfattede gjennomgangen av aktuell forskning på ideelle organisasjoners særpreg og rolle, belyser at det er behov for mer forskning på feltet. Dette gjelder også relasjonene mellom de ulike sektorene i samfunnet, og finansieringsordningene for ideelle organisasjoner. Jeg vil nå presentere de to teoretiske perspektivene jeg vil benytte meg av i analysen.

## 2.3 Teoretiske perspektiver

Hovedtemaet er ideelle organisasjoner i møte med offentlige tilskudd, og sannsynligheten er stor for at to ulike verdisett møtes. Hvilke teoretiske perspektiver kan bidra til å besvare forskningsspørsmålene og problemstillingen? Svarene på forskningsspørsmål 1) og 2) presenteres som funn fra henholdsvis tekstanalyse og intervjuer. Forskningsspørsmål 3) er sentralt for den videre drøftingen. Det handler om likheter og forskjeller mellom offentlige

verdier og de ideelle organisasjonenes verdigrunnlag, slik dette særpreget er forsøkt definert ovenfor.

Til å belyse dette har jeg valgt ut to teorier. Den første er teorien om *likedannelse mellom organisasjoner (isomorfi)*, med referanse til DiMaggio og Powell (1983). Denne teorien er etter mitt syn godt egnet til å beskrive hvordan press fra samfunnet rundt kan prege organisasjonene, både med hensyn til arbeidsfelt, arbeidsmåter, verdier og ledelse.

De tre vanligste mekanismene for institusjonell likedannelse er tvingende, etterlignende og normgivende likedannelse. DiMaggio og Powell lanserer en rekke hypoteser. Jeg har plukket ut tre av disse som jeg vil ta videre gjennom denne studien. De kan spisses inn mot følgende tre tema: *avhengighet, asymmetri og makt* samt *profesjonalisering*. (jfr. 2.3.1)

Det er vanskelig å komme utenom begrepet *New Public Management (NPM)*, som er en gjenganger i litteraturen når offentlige verdier er oppe som tema. Mitt utgangspunkt er en antagelse om at offentlige etater er preget av verdier og prinsipper fra NPM, og derved også fra det private næringsliv. Siden NPM er en bølge av flere reformer og ikke en teori, tegnes det ikke et helt entydig bilde. For denne studien trengte jeg noen enkle knagger som jeg også kunne bruke i intervjuene. Busch (2012) presenterer fem nøkkelbegreper; *konkurranse, resultater, brukerfokus, styring og ansvarliggjøring*. (2012:49) Disse dimensjonene tar jeg med meg videre i drøftingen av likheter og forskjeller.

Drøftingen av egne funn opp mot disse to teoriene vil lede tilbake til hovedproblemstillingen. I hvilken grad opplever de mellomlederne jeg har intervjuet at de lykkes med å realisere organisasjonens verdibaserte særpreget? Preges organisasjonenes samspill med det offentlige av fremmede frihet eller av hemmende avhengighet?

### 2.3.1 Likedannelse mellom organisasjoner

Jacobsen og Thorsvik (2010) peker på at eventuelle forskjeller mellom offentlige og private organisasjoner har vært et gjennomgangstema i organisasjonsteorien. Dette sitatet er interessant, fordi det knytter tendenser i retning av likhet til reformene i offentlig sektor:

Samtidig kan det hevdes at offentlige og private organisasjoner i stadig større grad blir likere hverandre, ikke minst gjennom alle de reformer som offentlig sektor har gjennomgått de siste 20 årene. Offentlige organisasjoner underkastes i stadig sterkere grad effektivitetskrav, (...) Videre viskes skillet mellom offentlig og privat ut gjennom



et stadig mer formalisert samarbeid mellom offentlige, private og frivillige organisasjoner. Dette har medvirket til at offentlige og private organisasjoner har blitt stadig likere, og at sektortilhørighet (offentlig versus privat) antakelig betyr stadig mindre. (2010:24)

Det er likevel vanskelig å trekke et tydelig skille: Noen offentlige og private ligner hverandre til forveksling mens andre fremstår som svært forskjellige.

Her vil jeg i hovedsak knytte an til teorien om likedannende tendenser i organisasjoner, slik DiMaggio og Powell (1983) bruker begrepet i artikkelen ”The Iron cage revisited”. Artikkelen tar utgangspunkt i Max Weber sine teorier om byråkratiets makt, som blant annet bygger på markedskreftene. De spør innledningsvis: “What makes organizations so similar?” (1983:147). Forfatterne viser til Max Weber (1952), som blant annet hevder at under kapitalismen har den rasjonelle orden blitt et jernbur som holder menneskeheten fanget.

For Weber var den viktigste arenaen det konkurrerende markedet. Forfatterne hevder imidlertid at byråkratisering og andre former for organisatorisk endring oppstår som et resultat av en prosess som gjør organisasjonene mer like. Årsakene til dette fenomenet ligger blant annet i at individet strever etter å takle usikkerhet og tvang rasjonelt. Dette medfører homogenitet i struktur, kultur og ytelse. (Jfr. 1983:147) Forfatterne er ikke opptatt av forskjellene, men spør i stedet hvorfor det er slik likhet i organisasjonsform og praksis. (1983:148)

Det konseptet som best fanger opp prosessen i retning likedannelse, er ”isomorphism”. Hawley’s (1968) beskriver ifølge DiMaggio&Powell dette som “a constraining prosess that forces one unit in a population to resemble other units that face the same set of environmental conditions.” S149. Det handler altså om en prosess som tvinger en enhet til å etterligne andre enheter. DiMaggio og Powell konkluderer slik:

We argue that a theory of institutional isomorphism may help explain the observations that organizations are becoming more homogeneous, and that elites often get their way, while at the same time enabling us to understand the irrationality, the frustration of power, and the lack of innovation that are so commonplace in organizational life. (1983:157)

Hva gjør organisasjoner så like? De tre vanligste mekanismene for institusjonell likedannelse, som jeg vil gå nærmere inn på nedenfor, er ifølge DiMaggio og Powell: tvingende (Coercive), etterlignende eller hermende (Mimetic) og normgivende (Normative) likedannelse (1983:150)

*1) Tvingende likedannelse:* Organisasjoner utsettes ifølge forfatterne både for formelt og uformelt press fra dem de er avhengig av. Slikt press kan oppleves som tvang, overtalelse eller invitasjon til å inngå avtaler. Politiske beslutningstakere ser ikke alltid konsekvensen av avgjørelsene sine. Disse kan være lite tilpasningsdyktige og fleksible. Jfr. Sivesind og Trætteberg (2015), som løfter fram faren for at staten ødelegger det mangfoldet den sier den vil ta vare på, nettopp ved at organisasjonenes særtrekk ikke gis nok plass.

DiMaggio og Powell viser til Meyer and Rowan (1977), som har argumentert overbevisende for at stater og andre store organisasjoner utvider sin dominans over flere og flere arenaer av det sosiale liv. Som et resultat, blir organisasjonene mer og mer homogene innenfor gitte domener og stadig mer organiserte rundt de konforme ritualene til større organisasjoner. (jfr. 1983:150). Det er vanlig at mottakere av pengestøtte blir gjenstand for standardiserte rapporteringsrutiner. De må blant annet tilpasse seg regnskapspraksis, og de evalueres både på utøvelse og resultater.

*2) Etterlignende likedannelse:* Usikkerhet er en mektig kraft som oppmuntrer til imitasjon. (1983:151). Modellering kan oppstå som en respons på usikkerhet. Den modellerte organisasjonen er kanskje ikke oppmerksom på at den blir modellert, og trenger ikke ha noe ønske om det. Den er bare en passende kilde å låne fra.

Innovasjon er ikke alltid det det gir seg ut for. Noen plukker mer eller mindre bevisst opp måter å gjøre ting på fra organisasjoner som synes å være suksessrike. Alchian (1950) sier: "Companies adopt these "innovations" to enhance their legitimacy, to demonstrate their area or at least trying to improve (...)" (Ifølge DiMaggio og Powell 1983:151).

Organisasjoner tenderer altså til å modellere seg selv etter lignende organisasjoner på sine felt, som de oppfatter som mer legitime eller suksessfulle. (1983:152).

*3) Normgivende likedannelse* henger først og fremst sammen med profesjonaliseringen. Mens ulike profesjoner internt i en organisasjon kan være forskjellige fra hverandre, viser de stor

grad av likhet med sine profesjonelle motstykker i andre organisasjoner. Profesjonell makt er ifølge DiMaggio og Powell like mye tildelt fra staten som den er skapt gjennom profesjonenes egne aktiviteter. (1983:152). Offentlige myndigheter legger rammer, også for profesjonene.

Flere norske forfattere knytter i sin forskning an til DiMaggio og Powell sin teori om likedannelse. (Angell 1994, Askeland 2000, Lorentzen 2005, Løvaas 2012).

DiMaggio og Powell stiller opp i alt 12 hypoteser. Noen av disse virker relevante her, og jeg vil bruke tre av dem som et teoretisk verktøy for videre drøfting; her kalt Hypotese A, B og C:

Hypotese A: Avhengighet fører til tilpasning, for å sikre overlevelse

Hypotese B: Transaksjoner mellom sterke og svake parter fører til tilpasning, basert på makt

Hypotese C: Profesjonalisering fører til likedannelse av verdier, mellom staten og de ideelle organisasjonene

Senere i studien vil jeg inkludere disse hypotesene som tre av flere påstander jeg vil drøfte. – Ikke som nye forskningsspørsmål, men som teoribaserte knagger å henge drøftingen av funnene på. Her følger en nærmere presentasjon av disse likedannende mekanismene:

*Hypotese A: Avhengighet:* At organisasjonene kan miste seg selv gjennom sin avhengighet av offentlig finansiering, er et tema i litteraturen. Avhengighet blir det sentrale begrepet for å forstå makt, og graden av avhengighet bestemmer graden av makt i en relasjon. (Jacobsen og Thorsvik 2007:155)

I et avhengighetsforhold kan en part opptre slik at det hindrer andre i å nå sine mål. ”Det må være noe som binder partene sammen, noe som tvinger dem til å handle sammen.” (2007:167). Slike bindinger kan også skape konflikt. Styrken på konflikten vil avhenge av to ting: 1) Hvor mye som står på spill, og 2) Hvordan styrkeforholdet mellom partene er. Desto sterkere avhengighet, desto større konsekvenser, og med store konsekvenser følger sterke konflikter. På den andre siden: Hvis en av partene har stor makt, kan denne parten også undertrykke en konflikt og gjøre den til et ikke-tema. (jfr. 2007:168).

Om ideelle organisasjoners avhengighet av offentlige etater er sterk nok, kan frykten for konsekvensene av en åpen konflikt være tilsvarende sterk. Et brudd mellom partene gagnar

sjelden målgruppenes interesser. En asymmetrisk avhengighet i forhold til omgivelsene kan skape avmakt og begrense organisasjonens handlefrihet.

*Hypotese B: Asymmetri og makt:* Det som på overflaten ser ut som en likeverdig relasjon, kan skjule transaksjoner mellom sterke og svake parter som innebærer asymmetri:

Med asymmetrisk avhengighet mener vi en relasjon mellom to organisasjoner hvor den ene er mer avhengig av samarbeidet enn den andre.(...) En organisasjon som er svært avhengig av en annen organisasjon, kan bli tvunget til å gjøre ting man ellers ikke ville gjort, (...)” (Jacobsen og Thorsvik 2007:185)

Det motsatte er symmetrisk avhengighet, der begge organisasjoner er like avhengig av å samarbeide. (ibid). Å ha makt handler om å være “i stand til å påvirke en situasjon eller få noe til å skje (...)” (2007:153). Makt brukes i relasjoner der aktørene er avhengige av hverandre og det foreligger uenighet. ”Hvis man kan gjøre alt selv og ønsker å gjøre det selv, vil det ikke være noe poeng i å utøve makt.” (2007:154). Philips and Smith (2011) sier forholdet mellom myndighetene og organisasjonene ikke er likeverdig: ”Government tends to be the more powerful partner and is in a position to dictate programmatic and financial expectations (...)” (Ifølge Cunningham and James 2011:211)

Det er ulike former for makt. I moderne siviliserte samfunn er tvangsmakt akseptert når den utøves i regi av det offentlige. (Jacobsen og Thorsvik 2007:154). Byttemakt handler om at en aktør kontrollerer noen ressurser som andre aktører ønsker seg. Makt kan utøves åpent, gjennom trusler, løfter om belønning eller ved hjelp av argumenter og overtalelse. Skjult og indirekte maktbruk kan være vanskelig både å oppdage og stå imot.

Engebretsen og Heggen (2012) er særlig opptatt av å ”tematisere nye maktuttrykk som har fulgt i kjølevannet av de senere årenes omorganisering av offentlig sektor, gjerne omtalt som New Public Management (NPM).” (2012:13). Forfatterne har analysert en rekke ulike styringsdokumenter (2012:14). De hevder at maktens ansikt har ifølge endret seg. Makten frir til oss gjennom språket, ved bruk av tekster.

Lundgren m.fl. i Engebretsen og Heggen (2012) støtter seg til Foucault sin maktforståelse. Ved siden av suverenitetsmakt og disiplineringsmakt er styringsmentalitet den maktformen

Foucault mener er karakteristisk for moderne liberale demokratier. (2012:22) Dette er en indirekte maktform, ”en form for innenfra-styring ved at det intervenseres i individets mentalitet”.

Politikk og makt brukes noen ganger om hverandre. Pfeffer (1981) definerer ifølge Vecchio i Martinsen (2009) organisasjonspolitik som

de aktiviteter som organisasjoner setter i gang for å anskaffe, utvikle og bruke makt og andre ressurser for å oppnå ønskede effekter i en situasjon der det er usikkerhet (eller uenighet) om hvilke valg som bør tas. (2009:253)

Makt kan også handle om motmakt, i situasjoner der organisasjonen blir presset.

*Hypotese C: Profesjonalisering:* I daglig språkbruk er en profesjonell ”en person med høy kompetanse innenfor et avgrenset fagfelt” (Busch 2012:13) Profesjoner representerer normalt en spesialisert kompetanse og har eksklusiv kontroll over sitt fagfelt. De har sin egen høyere utdanning og baserer seg gjerne på en ideologi som fokuserer på kvalitet. (2012:14). Profesjonsfellesskapet bygger på felles utdanning, profesjonskultur og profesjonsidentitet. Busch påpeker at forskning har vist en sterk sammenheng mellom organisasjonskultur og organisasjonsidentitet. Tilsvarende er profesjonsidentiteten nært knyttet til det verdigrunnlaget som ligger i profesjonskulturen. (2012:75), jfr. Schein sin definisjon av verdier ovenfor.

Busch presenterer tre ulike rasjonaliteter, det vil si måter å tenke på som tas for gitt og som preger profesjonell praksis: Den byråkratisk rasjonaliteten fokuserer på regelverket, og velger den aktiviteten som er i tråd med dette. Den forretningsmessige eller økonomiske rasjonaliteten (også nevnt under 2.1.2) velger den aktiviteten som gir best resultat. Den profesjonsorienterte måten å tenke på, har fokus på profesjonelle verdier og standarder og velger den aktiviteten som er i tråd med disse. (2012:28). Både offentlige og ideelle organisasjoner er i større eller mindre grad preget av alle tre.

Spørsmålet er hvor sterkt henholdsvis profesjonsidentiteten og organisasjonsidentiteten står i situasjoner der det oppstår konflikt mellom disse to.

En profesjonell medarbeider må forholde seg både til krav om å følge formelle regler, krav om å finne kostnadsregulerende tiltak og krav om å følge profesjonelle standarder. Og disse kravene kan være i konflikt med hverandre. (...) (2012:28-29)

For den enkelte profesjonsutøver vil det sannsynligvis være mest interessant å bruke sin kompetanse innenfor områder som gir rom for den profesjonsorienterte rasjonaliteten. Cunningham and James (2011) drøfter organisasjonenes kapasitet til å levere tjenester på en effektiv måte, og hevder dette er nært knyttet til evnen til å rekruttere og beholde ansatte med de rette kvalifikasjonene. Dette krever arbeidsforhold som støtter opp om medarbeidernes forpliktelse, tilfredshet og motivasjon. (jfr. 2011:4)

Når ulike sektorer konkurrerer om profesjonsutøverne, og disse forflytter seg mellom sektorene, er det sannsynlig at de bidrar til å påvirke sektorene i samsvar med sine egne profesjonsverdier. Det som er mest interessant for denne studien, er hvor vidt profesjonaliseringen av ideell sektor kan ha gjort sektorene mer like hverandre. Ifølge Gulbrandsen og Ødegård har de frivillige organisasjonene tilpasset seg endrede rammevilkår, blant annet gjennom profesjonalisering. (2011:92)

Løvaas (2012) har studert likheter og forskjeller mellom diakonale og kommersielle helseinstitusjoner. Hun fant små forskjeller mellom disse organisasjonene, og forklarer dette ut fra en mulig normativ likedanning, der profesjonenes verdier står sterkt og er gjeldende i begge typer organisasjoner. (i Aadland 2012:161)

Jeg vil igjen vise til Selznick som hevder at ikke bare individer, men også organisasjoner innehar roller. Det nytter ikke å skaffe seg en institusjonell rolle bare gjennom å ønske seg den, eller forme den i ord. Foretakets kompetanse i betydningen evne til å gjøre jobben er det vitale her. Roller formes av kapasitet, og av ”i hvilken grad en organisasjon er avhengig av en annen og må ta hensyn til (eller kan ignorere) påtrykket fra denne.” (1997:72). Dette synspunktet er sentralt for ideelle organisasjoner som streber etter å tydeliggjøre sin plass og rolle. Selznick sin vinkling bygger opp under et systemisk perspektiv, der organisasjoner ikke fungerer i et vakuum, men må forholde seg til omgivelsenes forventninger.

### 2.3.2 Offentlige verdier i lys av New Public Management (NPM)

I denne sammenhengen er det først og fremst interessant å se nærmere på verdigrunnlaget i offentlig sektor i lys av omstillingene de senere årene. Men først litt om de verdiene som tradisjonelt har preget det norske samfunnet, og blant annet påvirket arbeidstreningsfeltet.

Verdier som frihet, likhet og rettferdighet har preget norsk velferdspolitikkk i etterkrigstiden, men med noe ulikt fokus avhengig av politisk standpunkt. Stamsø (2009) hevder at svarene på de velferdspolitiske spørsmålene historisk har beveget seg fra høyre mot venstre, eksempelvis fra en begrenset til en mer omfattende statlig rolle og fra individualisme til kollektivism, der rettferdighet blir sett på som behovsbasert mer enn prestasjonsbasert. (2009:53) Alle har i utgangspunktet plikt til å forsørge seg selv, men rett til støtte fra det offentlige når evnen og de private nettverkene svikter. To viktige prinsipper har vært bærende i norsk velferdspolitikkk: differensiering og universalisme:

*Differensiering* vil si ”utvikling av egen lovgivning overfor stadig nye risikogrupper.” (Stamsø 2009:20). Velferdspolitiske tiltak skal være mest mulig skreddersydd etter den enkeltes behov.

*Universalisme* handler om ”en utvikling i retning av at målgruppen for den enkelte trygdeordning utvides.” (ibid). Tanken er at ordninger som gjelder alle, skal bidra til å sikre rettferdig fordeling. Vike (2004) hevder at ”Det nærmest totale fraværet av eksklusjon er karakteristisk for den norske velferdsmodellen.” (2004:109). Til tross for at ingen i prinsippet skal ekskluderes, er det alltid noen som opplever å falle utenfor.

Busch hevder at målene i offentlig forvaltning er knyttet til velferd, sosial likhet og rettferdighet. (2012:47). Samtidig er verdiene i offentlig sektor preget av ”New Public Management” (NPM), som kan sies å være den reformbølgen som har preget offentlig sektor mest de siste ti-årene. NPM er

en fellesbetegnelse på en rekke reformer som er blitt gjennomført innenfor offentlig sektor, særlig i vestlige land, siden begynnelsen av 1980-tallet. [...] ”Mens tradisjonell offentlig administrasjon i hovedsak har vært regelstyrt, fokuserer de nye styringsmåtene mer på resultater. (Stamsø 2009:67).

Reformene har blant annet dreid seg om å gjøre offentlig sektor mer effektiv. Ifølge Christensen m.fl. (2015), er det særlig kostnadseffektiviteten som fremmes gjennom NPM. (2015:117). Slik utfordres grunnleggende offentlige verdier av verdier som tradisjonelt har preget næringslivet.

Stamsø viser til reformer som individuell avlønning, innsatsstyrt finansiering, overføring av myndighet til kommunene, konkurranseutsetting, brukermedvirkning, egenandeler, privatisering etc. (2009:78-80)

Ett eksempel er NAV-reformen fra 2006, som var et forsøk på å løse utfordringene med et for fragmentert velferdssystem, og

- Få flere i arbeid ved å se tjenestene i sammenheng
- Bedre kvaliteten på tjenestene ved tilpasning til den enkeltes behov
- Få en mer effektiv tjeneste ved at samordning av tjenestene gir mer helhetlig perspektiv og man unngår dobbeltarbeid
- Få klarere ansvarsforhold med en etat (St.prp nr.46 2004-2005, ifølge Stamsø 2007:99)

Når jeg nevner denne reformen her, er det fordi målene med den har relevans for den tilskuddsordningen jeg har valgt. Virkemidlene for fattigdomsbekjempelse forvaltes av NAV, blant annet gjennom sysselsettingstiltakene.

Det finnes mye litteratur som drøfter hvordan prinsipper og verdier fra NPM har preget det offentlige, med vektlegging av målstyring, kvalitetskrav og rapportering. I hvilken grad denne typen prioriteringer korresponderer med organisasjonenes verdigrunnlag, kommer vi tilbake til under den sammenlignende analysen (4.3)

Kritikken av NPM har gått både på tankegangen rundt organiseringen av offentlig sektor, og gjennomføringen av reformene. Det hevdes blant annet at resultater og effektivitet er vanskelig å måle og at fokus på resultater kan medføre mer byråkrati og økte utgifter. (Stamsø 2009:84). Christensen m.fl. hevder at nåværende regjering (Regjeringen Solberg) har tatt grep i retning av post-NPM, der det legges mer vekt på styring og samordning. Samtidig holder de på NPM-inspirerte tiltak som effektivisering, økt produktivitet og konkurranseutsetting. (2015:106).



Flere av forfatterne jeg har brukt i denne studien omtaler NPM som et vesentlig trekk ved offentlig sektor. (Busch 2012; Christensen m.fl. 2015; Klausen 2011; Aadland (red.) 2012). Klausen (2011) hevder at ”Langt fra at være afgået ved døden ser NPM ud til at være en ganske nuværende og fremtidig forandringskraft.” (2011:61) Han presenterer argumenter for og imot NPM. Motforestillingene handler blant annet om at NPM bygger på ”naive forestillinger i forhold til målformuleringenes kompleksitet”. (2011:55) Og videre at NPM later som om forskjellige elementer i konseptet er verdinøytrale, ”mens forestillingene i virkeligheten er politisk/ideologisk inficerede og ultimativt risikerer at transformere samfundet i en retning de færreste ønsker”. (2011:55).

Argumentene *for* NPM handler stikkordsmessig blant annet om at konkurranse sikre de beste og billigste ytelsene, fritt valg av tjenester som sikrer innbyggernes valgfrihet, rettferdig og motiverende avlønning, desentralisering og fleksibelt anvendelige midler som sikrer større handlingsrom for ledelsen. (2011:55-56).

Organisasjonene må også ha et kritisk blikk på egen praksis, for å sikre at ressursene målrettes mot faglig fundert innsats til beste for brukerne. Det er likevel høyst diskutabelt om prinsippene i NPM slår positivt ut for ideelle organisasjoner.

Når jeg senere i studien skal se på likheter og forskjeller mellom ulike verdsett, støtter jeg meg til Busch (2012), som viser til NOU 1991:28 og lister opp fem nøkkelbegreper knyttet til NPM; konkurranse, resultat, brukerfokus, styring og ansvarliggjøring. (2012:49)

## **2.4 Oppsummering**

I teoridelen har jeg definert nøkkelbegreper. Videre har vi sett på flere forskningsprosjekter samt to teorier som er aktuelle for den videre drøftingen.

De fem utvalgte dimensjonene ved NPM (se ovenfor), vil jeg blant annet knytte opp mot tilskuddskravene. I analysen vil jeg også se på hvor vidt disse fem begrepene representerer verdier som preger henholdsvis offentlige etater og ideelle organisasjoner. Tanken er å prøve ut antagelsen om at offentlig sektor og organisasjonene har et noe ulikt utgangspunkt for sitt engasjement for de aktuelle brukergruppene.

Teorien om likedannelse kommer jeg tilbake til i drøftingen av hvordan likheter og forskjeller mellom offentlige føringer og organisasjonenes verdigrunnlag kan virke hemmende eller fremmende på organisasjonenes særpreg.

### 3 Metodisk tilnæringsmåte

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for de metodebruken. Først følger en begrunnelse for valget av metode, dernest beskrives fremgangsmåten for tekstanalyse og intervjuer. Så presenteres utvalget og den analytisk tilnæringsmåten. Mot slutten av kapitlet kaster vi et kritisk blikk på de forskningsetiske sidene ved studien.

#### 3.1 Begrunnelse for metodevalget

Jeg har valgt kvalitativ metode for å studere ideelle organisasjoner i møte med offentlige tilskudd. Økt innsikt i mellomlederes opplevelse av sin egen organisasjon som tilskuddsmottaker, fordrer en fenomenologisk tilnærming. Det handler om ”å utforske og beskrive mennesker og deres erfaringer med, og forståelse av, et fenomen.” (Johannessen m.fl. 2010:82). Siden studien fokuserer på verdier, syntes det mest hensiktsmessig å la informantenes stemmer danne grunnlag for fortolking og analyse.

Ved en kvantitativ undersøkelse kunne jeg gått bredere ut og innhentet informasjon fra et større antall tilskuddsmottakere. Ut fra den tilskuddsordningen jeg har valgt, kunne utvalget bestått av 52 prosjekter med noe ulike utgangspunkt, både med hensyn til størrelse og målgruppe. Å generalisere ut ifra et såpass lite og differensiert utvalg ville uansett vært en utfordring. Alternativet kunne vært å gå enda bredt ut, og inkludere mange forskjellige tilskudd. Da måtte vinklingen vært en annen.

Jeg ønsket å forstå organisasjonene bedre, gjennom å se dem i forhold til offentlige etater. Jeg har derfor valgt en metodetriangulering der jeg ikke bare har brukt intervju, men også jobbet med tekster kan bidra til å belyse offentlige føringer og verdier. Å triangulere vil si ”å bestemme det tredje toppunktet i en trekant ved hjelp av (...) de andre to toppunktene (...)” (Johannessen 2010:367), det vil si å se et fenomen fra flere perspektiver. Bakgrunnen for at jeg har valgt denne kombinasjonen, er at de erfaringene informantene deler med meg handler om deres opplevelse av finansieringsformer som styres av en tredjepart; offentlige etater.

#### 3.2 Fremgangsmåte

Hvor man kunne lete etter informasjon som er relevant for å besvare problemstillingen, handlet både om kapasitet og om motivasjon. Jeg har tatt utgangspunkt i en bestemt

tilskuddsordning. Valget falt på en ordning jeg hadde noe kjennskap til den fra før. For meg var det også en motiverende faktor at tilskuddet retter seg mot arbeidstrening og aktivitet grupper som står utenfor ordinært arbeidsliv, med rusavhengige som prioritert målgruppe. Med tanke på kapasitet, var det en fordel at informasjonen var lett tilgjengelig. Både utlysningstekst, regelverk og lister over tilskuddsmottakere kunne lett lastes ned via direktoratets nettsider. Før jeg går nærmere inn på utvalget av informanter, vil jeg beskrive den konkrete fremgangsmåten for litteratursøk og tekstanalyse.

### **3.2.1 Litteratursøk og valg av teori**

En bibliografi av Theien, Andersen, Opdalshei og Lorentzen (2006) over forskning på frivillige organisasjoner (i bred betydning) har hjulpet meg å navigere i forskningslitteraturen. Her har jeg funnet bidrag fra både norske, nordiske og internasjonale (flestepå amerikanske) forskere og forfattere. Og så har jeg sporet videre gjennom henvisninger i bøker og artikler. Jeg har også søkt på nettet samt brukt flere bibliotek, og funnet aktuell litteratur i hyllene der. Noen navn har gått igjen, eksempelvis Powell, Salamon og Anheier.

På Doria har jeg i hovedsak søkt etter masteroppgaver med tilsvarende tema og problemstilling. Det har jeg funnet lite av. Jeg har i tillegg vegret meg mot å gå for mye inn i andres arbeider før jeg har fått tenkt litt mer på egen hånd. Her var jeg redd for å bli så opphengt i andres måte å definere, beskrive og drøfte på at min egen oppgave kunne bli for lik andres.

### **3.2.2 Metode for tekstanalysen**

Gjennom tekstanalysen søker jeg svar på hvilke krav som ligger i tilskuddsordningen. (forskningsspørsmål 1). Her vil jeg først si litt om metoden som er brukt. Deretter kort presentere og begrunne hvilke dokumentene som er valgt.

Det finnes ulike former for tekstanalyse/dokumentanalyse. Jeg vil foreta en idéanalyse av dokumenter knyttet til "Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner" i regi av NAV Stat / Arbeids- og velferdsdirektoratet. Bratberg (2014) definerer idéanalyse som "det systematiske studiet av politiske budskap", eller mer avgrenset som "kvalitativ analyse av idéers tilstedeværelse i tekst, der fortolkning er en vesentlig side ved analysen." (2014:57). Når valget falt på idéanalyse, var det fordi de ideologiske og

politiske føringer som synes å ligge bak de uttalte søknadskriteriene, er relevante for problemstillingen. Denne informasjonen kan så gi grunnlag for sammenligning med ideelle organisasjoners verdigrunnlag.

Jeg har valgt en deduktiv strategi, gjennom å ”definere et sett ideer som uttrykk for en bestemt ideologi eller tradisjon” (2014:68). Alternativet kunne vært en induktiv strategi, der et skjema eller en modell vokste fram som et resultat av analysen. Konkret har jeg valgt å se etter fem utvalgte begreper knyttet til NPM: Konkurransen, resultatmålinger, brukerfokus, styring og ansvarliggjøring (Jfr. Busch 2012:49). Samtidig har det ikke vært ønskelig å låse analysen til disse dimensjonene. Derfor har jeg også vært åpen for å kunne gå fram og tilbake mellom forhåndsdefinerte kategorier og overraskede oppdagelser, om det skulle vise seg at kategoriene passet dårlig.

De tilgjengelige dokumentene jeg vil se videre på er i første rekke:

- Utlysningen av ”Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening av personer med liten eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet i regi av frivillige organisasjoner” over kapittel 621, post 70” 2015, slik ordningen presenteres på direktoratets nettsider
- Regelverket for tilskuddet.

Som støttedokumenter i forhold til krav knyttet til tildeling og rapportering, er det også relevant å se på søknadsskjemaet og tilsagnsbrevet. Sistnevnte har jeg tilgang til fordi min organisasjon er blant mottakerne.

Hva venter jeg å finne i disse dokumentene? For det første vil formålet med ordningen og prioriterte målgrupper kunne si noe om offentlige mål og prioriteringer, og følgelig også verdier. Krav i form av tildelingskriterier og rapporteringsrutiner kan både si noe om direktoratets forventninger til organisasjonene, og identifisere graden av offentlig styring og kontroll.

Jeg innså at jeg trengte mer enn selve tilskuddsdokumentene for å få tak i ideene bak. I en tidlig fase av prosjektet tenkte jeg å supplere besvarelsen av forskningsspørsmål 1) ved å intervju 1-2 personer fra forvaltningen (departementet/direktoratet). Tanken var å sjekke ut min egen fortolkning av intensjoner og verdier. Dette ble senere valgt bort, både av kapasitetshensyn og fordi informantene trolig bare ville henvist til de skriftlige beskrivelsene.

I stedet har jeg sett nærmere på føringene for tilskuddet, slik disse fremkommer i statsbudsjettet. Jeg har også sett på tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette legger føringer for direktoratets prioriteringer og styrer hvordan et tilskudd som dette presenteres overfor aktuelle søkere.

### 3.2.3 Om intervjuene

For finne ut mer om organisasjonenes opplevelse av kravene i tilskuddsordningen, bestemte jeg meg for å spørre mellomlederne (forskningsspørsmål 2).

Den mest brukte fremgangsmåten i kvalitative intervjuer er ifølge Thagaard (2013) en delvis strukturert tilnærming. (2013:98). Det kvalitative intervjuet er basert på en delvis strukturert intervjuguide, der temaene i hovedsak er fastlagt på forhånd. Samtidig legges det vekt på fleksibilitet. Kvale og Brinkmann (2009) beskriver forskningsintervjuet som ”en interpersonlig situasjon, en samtale mellom to parter om et emne av felles interesse.” (2009:137). Ny kunnskap oppstår i skjæringspunktet mellom intervjuerens og den intervjuedes synspunkter. Forskeren bringer sin for forståelse inn i samtalen. Denne for forståelsen har vært med, både i formulering av problemstilling og i utformingen av intervjuguiden.

Intervjuguiden (se vedlegg) ble utformet i flere runder, for å sikre åpne nok spørsmål og god sammenheng med forskningsspørsmålene. Spørsmålene ble testet gjennom et pilotintervju, men ikke endret etter dette.

Vektingen i intervjuene og graden av fleksibilitet i intervjusituasjonen varierte. Det gjorde også informantenes engasjement. Noen intervjuer måtte jeg styre mer, mens andre fikk snakke fritt. Jeg fikk likevel mindre bruk for oppfølgingsspørsmålene enn jeg hadde trodd. Her opplevde jeg også det Thagaard (2013) omtaler som et dilemma; at forsøk på å holde samtalene på sporet kan skape brudd i fortellingene. Det kan være en ”motsetning mellom å utdype de enkelte temaene og å dekke bredden i antall temaer”. (2013:106). De spørsmålene jeg ikke hadde fått svar på, samlet jeg opp og stilte mot slutten av intervjuene.

Gjennom intervjuguiden forsøkte jeg å få belyst både forskningsspørsmål 2) og hovedproblemstillingen. I tillegg prøvde jeg å være åpen for innspill som falt utenfor de forhåndsformulerte spørsmålsstillingene, og som kunne tilsi revurdering av problemstillingen.

### **3.2.4 Forberedelse til innhenting av data**

Noe av det første jeg gjorde var å laste ned utlysingstekst og regelverk for tilskuddsordning fra nettet. Jeg foretok en første koding knyttet til de fem stikkordene fra NPM (jfr. punkt 2.3). Dette ble gjort før intervjuguiden ble utarbeidet, for å kunne bygge deler av samtalene rundt disse funnene. I tillegg til intervjuguiden ble det utarbeidet et sammendrag av søknadskriteriene som ble brukt i intervjusituasjonen. (Se vedlegg til intervjuguiden).

Som ledd i forberedelsen gikk jeg igjennom organisasjonenes selvpresentasjon på nettsidene deres, og laget en foreløpig sammenstilling av de uttalte verdigrunnlagene. Denne ble senere korrigert, siden noen av organisasjonene hadde endret verdiord.

De fire utvalgte organisasjonene (se neste avsnitt), ble kontaktet med forespørsel om deltagelse, ved at lederne for de utvalgte avdelingene ble kontaktet på telefon. De fikk så oversendt informasjonsskrivet for studien, inkludert en samtykkeerklæring. En revidert versjon av denne informasjonen ble gjennomgått og underskrevet i forkant av selve intervjuet. I den nye versjonen (vedlagt) ble det presisert at transkriberte intervjuer makuleres etter at sensuren har falt.

Jeg valgte å foreta et pilotintervju med en mellomleder fra min egen organisasjon som hadde kjennskap til det aktuelle tilskuddet. Intervjuet gav mange nyttige innspill, så jeg innhentet der og da samtykke til å benytte dette som et femte intervju.

Det var ønskelig å bruke lydopptak ved intervjuene. Forutsetningen var at informantene gav samtykke til dette, noe de gjorde.

### **3.3 Utvalg av informanter**

De som best kunne bidra til å besvare problemstillingen, var opplagt informanter fra de organisasjonene som har mottatt slikt tilskudd. Her er en redegjørelse for utvalgskriteriene:

Utvalget burde ikke være for stort, siden studien også skulle inneholde en tekstanalyse. I utgangspunktet tenkte jeg at 1-2 ledere eller sentrale personer i 3-4 ideelle organisasjoner kunne være overkommelig.

Lista over tilskuddsmottakere inneholdt 52 prosjekter som hadde fått støtte gjennom i 2015. Det var totalt delt ut ca. 30 millioner, med summer fra 170 000 kroner og opp mot 1,2 millioner. I 2015 var det kun mulig å søke videreføring av tidligere tilskudd. Det vil si at ingen av disse organisasjonene mottok tilskudd for første gang.

Jeg bestemte meg tidlig for å velge bort idrettslag, velforeninger, frivillighetssentraler og mer eller mindre ukjente stiftelser. Jeg kunne ha trukket tilfeldig fra de som stod igjen på lista, men valgte å styre utvalgskriterier inn mot:

- Prosjekter for personer med rusproblemer og tidligere rusavhengige, som er en prioritert målgruppe for tilskuddet (iflg. utlysningsteksten), og et felt jeg interesserer meg for. 31 av de 52 tilskuddene hadde rusavhengige / tidligere rusavhengige som målgruppe.
- Utvalget ble videre innsnevret etter størrelsen på tilskuddene. Jeg valgte å ta med prosjekter som hadde fått fra 500 000 og oppover. Det utelukket 5 av de 31 tiltakene.
- For å sikre muligheten for å anonymisere informantene, snevret jeg inn utvalget ytterligere, til organisasjoner som hadde fått støtte til flere ulike prosjekter knyttet til ulike avdelinger/geografiske områder. Jeg satt da igjen med 4 aktuelle organisasjoner med i alt 14 tiltak. Min egen organisasjon var blant disse.
- Disse fire er alle diakonale organisasjoner, noe som kan ha betydning for presentasjon og drøfting av verdigrunnlaget, og som derfor også er nevnt i teorikapitlet som en kategori av ideelle organisasjoner.
- Videre utvelgelse av avdelinger og prosjekt/tiltak internt i disse organisasjonene ble gjort ved loddtrekning, assistert av en kollega.

Hvilke organisasjoner og prosjekter dette er, og deres faglige innhold, er ikke av vesentlig betydning for å kunne belyse problemstillingen. Av anonymiseringshensyn har jeg utelatt disse opplysningene. Jeg vil ikke diskutere enkeltorganisasjoners verdigrunnlag opp mot verdier som preger offentlig sektor. I stedet presenterer jeg organisasjonenes uttalte verdigrunnlag i en samlet og noe bearbeidet form, som grunnlag for den videre analysen.



Når jeg ønsket å bruke mellomledere, i de fleste tilfeller avdelingsledere, som informanter, var det på den ene siden fordi de måtte kjenne til det aktuelle tilskuddet. De burde enten ha vært med på å utarbeide søknaden, eller godkjent/underskrevet søknaden på vegne av organisasjonen. En toppleder ville trolig vært for langt unna disse prosessene. Med et slikt utgangspunkt kunne jeg ha valgt prosjektledere som informanter. Innvendingen var fokuset på organisasjonens verdigrunnlag, mer enn på prosjektene i seg selv. Det krevdes derfor ikke inngående kjennskap til selve gjennomføringen av prosjektene. I stedet ønsket jeg informanter som kjente organisasjonens verdigrunnlag og gjerne har, eller har hatt, en rolle i å utforme og/eller implementere dette.

To av de forespurte avdelingslederne sa ja med en gang. En tredje avdeling var i en situasjon med avvikling, og vurderte tidspunktet som vanskelig. Denne avdelingslederen henviste meg derfor til en annen avdeling et annet sted, som sa ja. Den fjerde organisasjonen brukte litt tid på å bestemme seg, men sa ja etter et par purringer. To av avdelingslederne valgte å stille opp til intervju selv, den tredje delegerte dette til en annen på mellomledernivå. Innenfor min egen organisasjon, falt loddet på en informant som da var i ferd med å slutte.

Kort om informantene og rammene for intervjuene: Det ble foretatt ett pilotintervju (P) som jeg valgte å inkludere i materialet etter samtykke, og fire intervjuer med benevnelsene A, B, C og D. To av intervjuene foregikk på et møterom tilknyttet informantens arbeidssted, ett på informantens eget kontor og det fjerde på et møterom tilknyttet en annen avdeling. Hvert intervju varte fra 1 til 1 ½ time.

.

### **3.4 Analytisk tilnærmingstype**

Her går jeg inn på den videre arbeidsprosessen. Først litt om valget av teoretisk utgangspunkt, dernest sortering av funnene og opplegg for den videre analysen. Framdriftsplan og dagboknotater har vært nyttige hjelpemidler i prosessen.

#### **3.4.1 Koding av funn**

Hvert av intervjuene ble transkribert umiddelbart etter gjennomføring. Kodingen ble foretatt ved hjelp av en kvalitativ innholdsanalyse som inkluderer tre innfallsvinkler. (Hsieh og Shannon 2005). Ved konvensjonell innholdsanalyse kodes kategoriene direkte fra tekstdata, i

dette tilfellet fra de transkriberte intervjuene. En mer målrettet tilnærming starter med en teori, i dette tilfellet NPM, som veiviser til kodene som brukes. En oppsummerende analyse involverer telling og sammenligning, vanligvis av nøkkelord eller innhold. Jeg gikk litt fram og tilbake mellom disse tre metodene.

Ved første gjennomlesing av de transkriberte intervjuene brukte jeg bokstavkoder i venstre marg, og i høyre for NPM. Så fulgte en gjennomlesning på jakt etter overraskende funn. Videre ble det bruk 13 ulike fargekoder i form av understrekninger. (Se vedlagte kodeskjema). Så ble sitatene kopiert inn i et skjema etter fargekoder og benevnelser, Sitater som kom under flere kategorier, fikk tilleggskoder knyttet til seg, slik at de lettere kunne brukes under andre relevante tema. Så ble utskriftene gjennomgått igjen, denne gangen ble det foretatt en meningsfortetting ved hjelp av kommentarer i margen, som et hjelpemiddel til å plukke funn for resultatkapitlet. (Jfr. Kvale og Brinkmann 2009:213).

Enda en gjennomgang ble foretatt, på målrettet jakt etter de fem stikkordene for analyse av NPM. Disse ble markert med gult i de transkriberte utskriftene og kopiert inn i eget skjema. De ulike kategoriene av funn gjenspeiles i temaene som hentes i opp i kap.4 og oversettes til den underliggende konteksten (jfr. Hsieh og Shannon 2005), som er problemstillingen.

### **3.5 Metodekritikk**

Her følger noen etiske refleksjoner knyttet i hovedsak til ivaretagelse av informantene, dernest en refleksjon over eget ståsted. Til slutt i dette avsnittet knytter jeg noen kommentarer til studiens troverdighet og overførbarhet.

#### **3.5.1 Forskningsetiske refleksjoner**

Med et lite utvalg organisasjoner og informanter er det generelt vanskelig å love anonymitet. Det ligger dessuten en sårbarhet i å svare på hvordan man tenker om sine velgjørere. Det ble derfor viktig å finne rett balanse mellom dristighet og varsomhet i spørsmålsstillingene.

Jeg vurderte om studien burde meldes til Datatilsynet (NSD), ikke på grunn av behandling av personopplysninger, men fordi jeg i utgangspunktet ønsket å identifisere organisasjonene og bruke deres verdigrunnlag mer direkte inn i studien. Dette ville økt sannsynligheten for en (indirekte) identifisering av informantene mine, selv om jeg i så fall ville tatt andre

forholdsregler for å unngå dette. Siden gikk jeg bort fra denne vinklingen, og bestemte meg for å ta flere grep for å sikre anonymisering, noe utvalgsriteriene er uttrykk for. Det kan innvendes at siden prosjektet knytter an til ett konkret tilskudd og lista over tilskuddsmottakere ligger offentlig ute på nettet, vil det være lett å avsløre hvilke organisasjoner som har deltatt i undersøkelsen. Ett viktig grep for å unngå dette, er at jeg har brukt organisasjoner som har fått tilskudd til flere avdelinger og mer enn ett prosjekt. Jeg kunne ha forsøkt å sikre anonymiteten ytterligere gjennom å la være å identifisere hvilket årstall det er snakk om, men mange av tilskuddsmottakerne går igjen fra år til år, så det ville ikke gjort noen forskjell.

Når det gjelder sårbarheten ved å kritisere sine velgjørere, var særlig en av informantene nøye med å balanserte kritiske utsagn med ros. Her har jeg i noen tilfeller valgt å utelate utsagn som kan ha en uheldig virkning dersom de blir sporet tilbake til organisasjonen. Dette gjelder også sitater som handlet om organisasjonens verdigrunnlag, og som kunne identifisere organisasjonene, og opplysninger av personlig karakter som kunne identifisere informantene.

Håndtering av personvernet er gjort i henhold til "Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi 2000", med skriftlig informasjon (se vedlegg), underskrevet samtykke og forsvarlig oppbevaring av personopplysninger. Alt som kan identifisere informantene er låst ned, og vil bli slettet eller makulert når sensuren har falt. Som følge av disse grepene konkluderte jeg med at det ikke som nødvendig å melde prosjektet

### **3.5.2 Egen forforståelse, forskning i egen organisasjon og mulige feilkilder**

Underveis har jeg forsøkt å reflektere over mitt eget ståsted i forhold til problemstillingen og de resultatene som kommer fram. Neumann og Neumann (2012) har bidratt til refleksjon over egen nærhet (og eventuelle nærsynthet) til problematikken.

Min egen organisasjon oppfylte utvalgsriteriene. Det var derfor naturlig å inkludere en av de aktuelle avdelingene i undersøkelsen. Av hensyn til informantenes binding til meg i rollen som overordnet, vurderte jeg likevel å utelukke dem. At lederen for den utvalgte avdelingen var på vei ut av organisasjonen, gjorde spørsmålet om en usunn binding mindre presserende.

Ved både dette intervjuet og pilotintervjuet var det fristende å korte ned på informasjon og presiseringer og gå ut ifra at tillitsforholdet var på plass, og at både bakgrunn og problemstilling var kjent fra før. Som intervjuer tar man kanskje også noen snarveier med hensyn til å lytte til informanten. Informanten på sin side kan også tro at intervjueren vet mer om avdelingen og prosjektet enn det som er tilfelle. Når jeg valgte å inkludere pilotintervjuet i studien, var det ut fra en opplevelse av at disse to intervjuene utfyller hverandre tematisk.

De andre tre informantene kjente jeg ikke fra før. Både ved første kontakt og innledningsvis i intervjuene var jeg tydelig på min egen organisasjonstilknytning. Jeg prøvde å være bevisst på at vi kjemper om de samme midlene, og at konkurranseinstinktet kunne bli trigget i intervjusituasjonen. Informantene kunne på den ene siden bli opptatt av å vise hva de får til, eller på den andre siden ikke ville avsløre for mye.

I ett av intervjuene kommenterte informanten min erfaringsbakgrunn to-tre ganger. Men jeg oppfattet dette mer som et forsøk på å markere at vedkommende ”skjønte at jeg skjønnte”. I et annet tilfelle ble jeg opptatt av hvordan en annen organisasjon har fått til ting vi strever med. Her merket jeg fristelsen til å grave videre, uavhengig av problemstillingen. I etterkant har jeg prøvd å være bevisst på å la dette forbli innenfor rammen av intervjusituasjonen.

### **3.5.3 Reliabilitet og validitet**

Når jeg har valgt en kvalitativ tilnærming, er det dels fordi de 52 aktuelle prosjektene syntes å være svært ulike, både i organisasjonsform, størrelse og jeg vil tro også med hensyn til verdibevissthet. Jeg regnet derfor med at svarene ville blitt såpass sprikende at det uansett ville blitt vanskelig å generalisere.

Reliabilitet handler om hvor pålitelige dataene er, og hvor vidt en annen forsker kan gjenta undersøkelsen av det samme fenomenet og komme til samme eller tilnærmet likt resultat. (Everett og Furseth 2012:135). I denne studien er det benyttet metodetriangulering.

Tekstanalysen baserer seg på primærdata i form av dokumenter som er offentlig tilgjengelige på direktoratets nettsider. Unntaket er tilsagnsbrevet, som går til tilskuddsmottakerne. Denne delen av undersøkelsen vil derfor enkelt kunne gjentas, gitt at man benytter dokumenter fra samme år (2015). Jeg har et deduktivt utgangspunkt, knyttet til spesifikke kriterier. En ny analyse med et annet utgangspunkt ville muligens gitt andre resultater. Utvalgskriteriene for

intervjuene er beskrevet så nøyaktig som mulig, uten å røpe informantenes identitet, og intervjuguiden er lagt ved her. Analysemetoden er også beskrevet, både i metodekapitlet og underveis i fremstillingen.

Validiteten i studien har å gjøre med utvalg og innsamling av data (ibid) og hvor godt dataene representerer det fenomenet som skal undersøkes. (Johannesen m.fl. 2010:69)

Intervjuguiden dekker relevante tema, samtidig som intervjuene har vært åpne nok til å gi rom for overraskelser. For å sikre validiteten har jeg lest både dokumentene og de transkriberte intervjuene flere ganger. Intervjumaterialet ble kodet i flere omganger, under overskrifter som vist i vedlagte kodeskjema. Transkripsjonene får ikke fram alle nyanser, og jeg legger uansett mine tolkninger inn måten jeg håndterer materialet på. De utdragene om er tatt med videre, er plukket ut fra to hensyn: Relevans for problemstillingen og respekt for meningsinnholdet. I presentasjonen av funnene fremgår det tydelig hva som er sitater og hva som er mine forsøk på å dra ut essensen av materialet. Noen få utsagn er bevisst utelatt, enten fordi de kunne identifisere organisasjonen, eller fordi de avslørte konfliktstoff som ikke var direkte relevant for problemstillingen.

Å generalisere rundt ideelle organisasjoner og statlige tilskudd ut fra kun ett tilskudd og fire organisasjoner er ikke mulig. Funnene fra denne studien kan likevel peke på noen grunnleggende rammebetingelser som kan bidra til at ideelle organisasjoner gis tilstrekkelig rom til å realisere sitt særpreg. Sammenholdt med funn fra tidligere undersøkelser, vil det også være mulig å trekke noen konklusjoner som kan bidra til å gi retning for videre forskning.

### **3.6 Opplegg for videre analyse**

Forskningsspørsmål 3) legger opp til en sammenlignende analyse av verdiene som ligger til grunn for tilskuddet, opp mot organisasjonenes verdigrunnlag. Dette er etter mitt syn er et kjernepunkt i denne studien.

I den videre analysen vil resultatene fra tekstanalysen og funn fra intervjuene bli drøftet i lys av de valgte teoriene. Oppsummerende vil det være naturlig å kommentere både svarene på problemstillingen og tittelens spissformulerte spørsmålsstilling: Hemmende avhengighet eller fremmende frihet?

## 4 Funn og analyse

Her følger først en kortfattet presentasjon av data fra de to innsamlingsmetodene.

Dokumentanalysen presenterer sentrale sider ved tilskuddsordningen, knyttet opp mot verdier fra NPM. Funn fra intervjuundersøkelsen knyttes også til teorien ovenfor, og inkluderer informantenes synspunkter på organisasjonenes verdier og deres tanker om hvordan myndighetene ser på dem. Funnene knyttes opp mot de tre mekanismene i likedannelse; tvingende, etterlignende og normgivende og de fem begrepene fra NPM; konkurranse, resultat, brukerorientering, styring og ansvarliggjøring. Det sentrale her er opplevelsen av offentlige tilskudd generelt og dette tilskuddet spesielt. Deretter følger den sammenlignende analysen som søker svar på forskningsspørsmål 3).

### 4.1 Krav til tilskuddsmottakerne – Dokumentanalyse

Dette avsnittet gir svar på forskningsspørsmål 1) *Hvilke krav stiller Arbeids- og velferdsdirektoratet (AV-dir) til organisasjoner som mottar "Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner"?*

Under punkt 3.2.1 gjorde jeg rede for den metodiske fremgangsmåten. De tekstene jeg har valgt å studere nærmere er utlysningstekst og regelverk. Som støttedokumenter har jeg brukt søknadsskjema, tilsagnsbrev, føringer fra statsbudsjettet og tildelingsbrevet fra departementet til direktoratet. Ved å ta utgangspunkt i noen dimensjoner ved NPM og se om det er mulig å gjenfinne disse i tekstmaterialet, har jeg valgt en deduktiv metode.

#### 4.1.1 Om tilskuddsordningen

Først litt om bakgrunnen for tilskuddet og de uttalte intensjonene som ligger bak "Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner", som ifølge Skårberg og Fløtten (2008) ble innført som en prøveordning i 2005. Bakgrunnen for tilskuddet finner vi i Tiltaksplan mot fattigdom (St.meld. nr.6 2002-2003). Bondevik II-regjeringens mål var å hjelpe personer ut av fattigdom og å forebygge fattigdom. (jfr. 2008:9) Det har vært en jevn og ikke ubetydelig vekst i dette tilskuddet. I statsbudsjettet for 2005 ble det satt av 10 millioner kroner. Disse ble delt ut til 18 prosjekter fordelt på 13 organisasjoner. (2008:11). I 2015 ble det delt ut rundt 30 millioner til i alt 52 prosjekter fordelt på 27 ulike organisasjoner. 31 av disse prosjektene hadde rusavhengige eller tidligere rusavhengige som målgruppe. ).

Det uttalte formålet den gang og nå, er sammenfallende. Her presenteres målsettinger og krav ifølge utlysning og regelverk.

*Målgruppe* for tilskuddet er personer som står svært langt fra arbeidsmarkedet og sosialt ekskluderte. Siktemålet er rehabilitering, inkludering og økt livskvalitet – eller lavterskeltilbud med sikte på inkludering i arbeidslivet. Rusmiddelavhengige og tidligere rusmiddelavhengige er særlig prioriterte målgrupper.

*Formålet* er å stimulere til utvikling av nye tiltak og metoder for aktivisering og arbeidstrening av personer med liten eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet, i regi av frivillige organisasjoner. - Og å gi sosialt og økonomisk vanskeligstilte på arbeidsmarkedet tilbud om aktivisering og arbeidstrening som et ledd i målet om å gi alle muligheter til å komme i arbeid og å bedre levekårene for de vanskeligst stilte.

*Tildelings- og prioriteringskrav* er knyttet til at dette skal være nyskapende tiltak. Tiltak som har et samarbeid med kommunen eller arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), vil bli prioritert. Etter tre år er dette et krav, for å få delvis tilskudd i ett eller maksimalt to år til. Det kreves også delvis egenfinansiering. Tiltak som inngår i en tiltakskjede, sammen med f.eks. bolig, økonomisk stønad, kontakt med helsetjenesten, bruk av IP (individuell plan), vil bli prioritert. Det samme gjelder tiltak som inngår som en del av tilbudet om kvalifiseringsprogram. Det er ønskelig at prosjektet legger opp til å prøve ut samarbeid mellom frivillige organisasjoner og ordinært arbeidsliv. Daglig leder og evt. andre ansatte skal ha faglig kompetanse og erfaring med målgruppen.

*Kriteriene for måloppnåelse* henger sammen med tildelingskravene. Gjennom prosjektet skal organisasjonene ha utviklet ny kunnskap og erfaring med ulike modeller og metoder. De skal ha bidratt til at sosialt og økonomisk vanskeligstilte har fått et tilbud om aktivisering og arbeidstrening, og de skal ha utviklet tiltakskjeder der frivillige organisasjoner samarbeider med kommuner og/eller NAV-kontorer.

*Rapporteringskravene* fremgår av regelverket. Det kan også nevnes at det er utarbeidet et detaljert regelverk for den økonomiske rapporteringen. Vi går ikke nærmere inn på rapporteringskravene her.

Det gis ikke tilskudd til allerede igangsatte aktiviteter – men utvidelse / videreføring kan være greit. Det gis heller ikke til ordinær (fast) drift eller tiltak som har næringsmessig virksomhet som hovedformål.

#### **4.1.2 Politiske og administrative føringer knyttet til tilskuddet**

Bak enhver ordning som administreres av et direktorat ligger føringer fra departementene, som igjen må forholde seg til de politiske føringene på feltet.

*Statsbudsjettet*; (Prop 1 2014-2015) presenterer mottakerne av tilskuddene til ”Frivillig arbeid” over kap 621, post 70 som ”frivillige organisasjoner og private stiftelser som utfører arbeid for vanskeligstilte”. ”Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening” er ett av flere tilskudd under denne budsjettposten. I statsbudsjettet vises det til evalueringen av tilskuddsordningen (Skårberg og Fløtten 2008), som dokumentasjon på at tiltakene bidrar til aktivisering og arbeidstrening for personer som ikke mestrer terskelen i vanlige arbeidsmarkedstilbud.

For 2016 ble det i forslaget til statsbudsjett foreslått en ytterligere økning på 15,5 millioner. Dette begrunnes med at

Arbeidsrettede tiltak og aktivisering i et arbeidsrettet løp er sentralt for rehabilitering og inkludering av personer med rusproblemer i arbeids- og samfunnslivet. Det er behov for å styrke tilbud som kan bidra til en meningsfull hverdag, fremme mestringssevne og sosial inkludering for personer med rusproblemer. (Prop 1 S 2015-2016:107)

Det er liten tvil om at dette er et tilskudd norske myndigheter ser nytteverdien av. Her fokuserer myndighetene på behov hos målgruppa langs to spor; mulighet til å komme i arbeid og bedring av levekår.

*Tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet til AV-dir for 2015* omhandler alle budsjettområder under Arbeids- og velferdsdirektoratets ansvarsområde. Jeg finner ingen direkte omtale av dette tilskuddet der, og følgelig heller ingen spesifikke styringsparametre. Med tanke på føringer (mål og verdier), er det likevel et interessant dokument. Det kan blant annet bidra til å forklare de kravene direktoratet legger på andre tjenesteleverandører.

Under punkt 2 ”Hovedmål og prioriterte oppgaver i 2015”, trer arbeidslinja tydelig fram. ”Arbeid først er et overordnet mål for Arbeids- og velferdsetaten, og etaten skal forbedre



resultatene på området (...) Andelen med overgang til aktivitet og arbeid skal økes (...)” Man skal ”øke bruken av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena”. Direktoratet pålegges også å ”stimulere til arbeid og deltakelse for vanskeligstilte grupper.” Tildelingsbrevet legger stor vekt på kvalitet, og slår fast at ”Mål, styringsparametre, rapporteringskrav og oppdrag skal ha høy oppmerksomhet i 2015.” (Tildelingsbrevet:4-6)

De nasjonale målene og hovedprioriteringene formidles videre fra AV-dir til alle landets kommuner. For 2015 understrekes det igjen at arbeid er et sentralt mål og virkemiddel i regjeringens innsats mot fattigdom. Å bidra til at flere kan komme i arbeid er en av hovedoppgavene for det kommunale tjenesteområdet i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er nødvendig med samarbeid og koordinering av lokale tiltak, og her er det ”også viktig å samarbeide med andre aktører, som frivillige organisasjoner for å lykkes i arbeidet med å bekjempe fattigdom.” (NAV, Brev av 14/1-15). Brevet anbefaler indikatorer for å måle innsats og resultater, men pålegger ikke kommunene å benytte disse. Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening nevnes som ett av de statlige tiltakene. Men brevet til kommunene gir ikke noen pålegg, anbefalinger eller råd for hvordan kommunene kan samarbeide med organisasjonene. Derimot vektlegges et ”godt og likeverdig partnerskap” mellom stat og kommune.

Jeg vil runde av dette avsnittet med å nevne to tydelige målsettinger i tilskuddsordningen, som vil prege drøftingen videre.

Regelverket fremhever samarbeid med kommunene/NAV som et viktig tildelingskriterium. Ved søknad om tilskudd ut over tre år, stilles det *krav* om slikt samarbeid. Som nevnt har jeg ikke funnet tilsvarende insitamenter andre veien; til kommunene/NAV om å samarbeide med ideelle organisasjoner.

Det andre jeg vil nevne er at nyskapende tiltak gis hovedprioritet. En prosjektperiode som begrenser seg til 3-5 år, innebærer at organisasjonene må komme opp med nye prosjektidèer med relativt korte mellomrom. De må også leve med risikoen for at relativt nye tiltakene må legges ned etter endt tilskuddsperiode.

### 4.1.3 Verdier i offentlig forvaltning – en fortolkning

Begrunnelsen for å gi organisasjonene økonomiske insentiver til å ta på seg denne oppgaven, kommer ikke tydelig fram i dokumentene. For denne studien er det vesentlig å lete etter mulige verdivurderinger som kan ligge bak de uttalte prioriteringene som kommer fram i tekstene. Jeg støtter meg her til den utvalgte teorien, og min egne tolkning av dokumentene. Det som i det minste synes klart, er at staten har et ønske om å prioritere denne ordningen.

Ett område jeg særlig vil se på, er antagelsen om at offentlig administrasjon er preget av verdier og prinsipper fra det private næringsliv. (jfr. punkt 2.3.2). Busch nevner følgende nøkkelbegreper fra New Public Management (NPM): konkurranse, resultat, brukerfokus, styring og ansvarliggjøring. (2012:49) Jeg har gått igjennom tekstene for å se om disse stikkordene er representert, direkte eller indirekte. Om så er tilfelle, kan det bidra til å understøtte en tanke om at det finnes en sammenheng mellom krav knyttet til statlige tilskudd, og et verdisett preget av tankegods fra næringslivet. Her følger noen tolkninger og refleksjoner som kan være aktuelle for videre drøfting:

*1) Konkurranse:* Tilskuddsregimet legger i seg selv opp til konkurranse. Flere organisasjoner konkurrerer om de samme midlene, og de som oppfyller direktoratets prioriteringer best, vinner. Tildelings- og prioriteringskravene, gjengitt ovenfor, angir konkurransefortrinnene. Vektleggingen av nyskapende tiltak kan muligens tolkes ut fra et syn på organisasjonene som plogspiss i arbeidet for de vanskeligst stilte. Det handler om de mest kreative prosjektideene, størst mulig goodwill hos kommunene, en tydelig tiltakskjede og best mulig samarbeid med næringslivet. Konkurranse som et virkemiddel for å presse fram de beste tilbudene, synes å være en trend i tiden.

*2) Resultater:* Målene er ”å gi alle muligheter til å komme i arbeid og å bedre levekårene for de vanskeligst stilte”. - ”Rehabilitering, inkludering og økt livskvalitet”. Integrering i arbeidslivet er altså et uttalt mål. Utvikling av nye tiltak og metoder for aktivisering og arbeidstrening skal bidra til denne integreringen. Men hvor realistisk er denne målsettingen? Når kan ideelle organisasjoner som leverer tjenester til beste for rusavhengige eller tidligere rusavhengige slå seg til ro med at de har produsert det kjøperen av tjenestene forventer?

3) *Brukerfokus*: I NPM-sammenheng handler brukerfokus om brukeren som kunde.

Dokumentene omtaler brukerne i allment aksepterte sosialfaglige termer, så langt jeg kan bedømme. Det brukes formuleringer som inkludering av sosialt ekskluderte, mål om økt livskvalitet og bedre levekår for de vanskeligst stilte. Når denne begrepsbruken ses opp mot politiske mål for deltakelse i arbeidslivet, blir jeg likevel usikker på om organisasjonene og offentlige etater legger det samme i begrepet brukerfokus. Da er det ekstra interessant at organisasjonene tydeligvis betraktes som egnet til å utvikle nye modeller og metoder for arbeidet med disse målgruppene. Kan det bety at sektorene ikke står så langt fra hverandre likevel?

4) *Styring*: Direktoratets styringsbehov er gjennomgående i dokumentene, og må ses i sammenheng med de kravene som formidles fra departementet til direktoratet, eksempelvis i tildelingsbrevet. Man kan spørre hva styringskravene i tilskuddsregelverket er ment å sikre mot. Er dette et uttrykk for ryddighet, kontrollbehov, eller kanskje mistillit? I hvor stor grad stoler direktoratet på at organisasjonene er profesjonelle nok til å håndtere og rapportere på statlige overføringer på en ryddig måte? Dette gjelder selvsagt ikke bare for dette tilskuddet, men nevnes her som et skråblikk på byråkratiets bakside.

5) *Ansvarliggjøring*: Kravet om en kommunal forankring kan forstås ut fra en politisk målsetting om å ansvarliggjøre kommunene på alle viktige velferdsområder. I hvilken grad staten legger føringer for kommunene, er et politisk spørsmål. I dette tilfellet har staten trukket seg tilbake. Oppgaven med å ansvarliggjøre kommunene til å videreføre de aktivitetene staten selv har dradd i gang gjennom tilskuddene, er i stedet fullstendig overlatt til organisasjonene.

Når vi i fortsettelsen skal lytte til hvordan mellomlederne opplever tilskuddskravene, kommer vi også tilbake til disse fem nøkkelordene fra NPM.

## **4.2 Organisasjonenes verdibaserte særpreg - Intervjuene**

I dette avsnittet vil jeg besvare forskningsspørsmål 2) *Hvordan opplever mellomledere i ideelle organisasjoner de kravene som knytter seg til offentlige tilskudd generelt og dette tilskuddet spesielt?*

Det ble som nevnt gjennomført i alt fem intervjuer med mellomledere i ideelle organisasjoner som mottar ”Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening”. Metode, fremgangsmåte og refleksjoner rundt denne, er beskrevet i kap.3.

Forskningsspørsmål 2) er et ledd i å svare på problemstillingen: *I hvilken grad opplever mellomledere i ideelle organisasjoner som mottar offentlige tilskudd at de lykkes i å realisere organisasjonens verdibaserte særpreg?* Før jeg presentere funn knyttet til ledernes opplevelse av tilskudd generelt, og dette tilskuddet spesielt, går jeg derfor veien om informantenes synspunkter på ideelle organisasjoners særpreg og deres opplevelse av hvordan offentlige etater ser på ideelle organisasjoner. Organisasjonenes uttalte verdigrunnlag, kommer jeg tilbake til under den sammenlignende analysen. (4.3).

#### 4.2.1 Om verdier og særpreg

Jeg konsentrerer meg om organisasjonsverdier, samtidig som informantene i vel så stor grad svarer ut fra profesjonsverdier og individuelt verdigrunnlag. Alle de fire organisasjonene har et uttalt verdigrunnlag som tilpasses og implementeres ved avdelingene og brukes blant annet ved ansettelser. Flere har fått nye verdier, eller har satt nye ord på sine gamle. Noen er midt i implementeringen av disse. Samtalene dreide seg både om organisasjonenes egne verdier og særpreget ved ideelle organisasjoner generelt.

Det er flere synspunkter og sitater i materialet som synes å støtte opp om tidligere forskning. For å synliggjøre dette tolker jeg innspillene inn i særtrekkene fra Sivesind og Trætteberg (2015); mangfold og valgfrihet, tillit og innovasjon. Frivillighet, som det fjerde særtrekket, er ikke tema i intervjuene og heller ikke et sentralt trekk ved det tilskuddet vi ser på her. (2.1.2)

*1) Mangfold og valgfrihet:* Informantene er enige om at det er noe spesielt med ideelle organisasjoner. For det første er man pr. definisjon verdibasert, med en ideologi i bønn. ”En del velger nok oss på grunn av det”, sier en. Verdibeviste medarbeidere søker seg til verdibeviste organisasjoner og bidrar dermed til å opprettholde særpreget. De ”har et ønske om å gjøre en forskjell (...) å få være noe annet. Et ønske om at når andre kommer inn her, så skal de merke at her er det godt å være.” Flere mener de må kunne tilby noe som er vesentlig annerledes, hvis ikke kan de like godt la være. Samtidig er en opptatt av å ikke framstå som

bedre enn alle andre, men heller fronte det man velger å stå for selv. En vektlegger kvalitet, framfor det å skulle drive ting for enhver pris.

2) *Tillit*: En nevner at organisasjonen gikk igjennom en endring for noen år siden, med profesjonalisering innenfor sosialt arbeid, og at de jobbet parallelt med å sikre at røttene og identiteten ble gjenspeilet i alt arbeidet som ble gjort. Krav til kristen tro og evt. til avhold er tatt bort. Men det stilles krav om lojalitet, eller som en annen sier: ”Man må være tro mot verdigrunnlaget”. Den åndelige dimensjonen gir ifølge denne informanten grunnlag for å formidle håp. Angående det kristne verdigrunnlaget sier en:

Jeg tror det er *viktig* å være tydelig, jeg. (...) men så er det kanskje like viktig å være (...) synlig og formidle hva det nå egentlig er vi er (...) *der* har vi en jobb å gjøre.

En annen er opptatt av at det kristne grunnlaget må forklares på en måte som gir medarbeidere mulighet til å knytte seg til verdiene også ut fra andre ideologiske ståsteder.

Informantene ønsker å jobbe med og sammen med mennesker, og formidle håp og muligheter: ”Ingenting er umulig”, sier en. Andre faglige mål og verdier som kommer fram er å vise nestekjærlighet: behandle folk som de *er*, gi tid, skape tillit og trygghet gjennom en relasjonell tilnærming og styrke den enkeltes rolle i eget liv og deres fungering i samfunnet. Dette med *tid* fremstår som et nøkkelpunkt. - Se den ene, heller enn å ”telle hoder”, og ikke tenke kvantitet men kvalitet. Mellomlederne uttrykker et ønske om å fokusere på sårbare og utstøtte grupper, være tett på brukerne, se, høre og ta dem på alvor. En av informantene vil aller helst glemme PC, pult og papirer og jobbe ”på gamlemåten”, med medmenneskelige relasjoner. Samtidig nevnes ryddighet i møte med krav fra myndighetene også som en tillitskapende faktor.

3) *Innovasjon*: En nevner viktigheten av at organisasjonen er synlig som politisk aktør, kan se behovene og ”fremme brukerrøsten”. Omsorg og helhetlig tilnærming i møte med den enkelte blir fremhevet av flere.

Informantene ser på organisasjonene som ubyråkratiske. Det er raske veier til avgjørelser. De har kapasitet og ”hiver seg rundt”. Dette er en verdi de opplever at også samarbeidspartnerne ser og anerkjenner. Muligheten for å ”strekke seg litt lenger” og ”gå raskt inn i nye utfordringer”, fremheves av alle informantene. En presenterer sin organisasjon som

handlekraftig og omstillingsdyktig; at de tenker ”utenfor boksen”. Man skal være tro mot oppdraget, sier en, men ha en sunn uro, og ”stadig lete etter de som trenger hva mest, drive nybrottsarbeid og tette hull i de kommunale tjenestene”.

*Oppsummerende* ser vi et ønske om å være noe kvalitativt annerledes, og derved bidra til mangfold. Tillit henger sammen med tydelighet på hva organisasjonene står for, både ideologisk og faglig. Dette fordrer informasjon, både utad og innad. Innovasjon i betydningen å se behovene og gjøre noe med de, er viktig for informantene. Rollen som stemme for vanskeligstilte krever både mot, kreativitet og fleksibilitet.

#### 4.2.2 Hvordan ser offentlige etater på ideelle organisasjoner?

Eller rettere: Hvordan tror informantene at organisasjonene ses på, og hvordan samsvarer dette med deres syn på seg selv? Er de motsatser, supplement eller likeverdige partnere? (Jfr. Anheier 2014, jfr. 2.2.2).

Når det gjelder tjenestetilbudet, er flere inne på at det er det offentlige, og først og fremst kommunene, som er ansvarlig for tjenestene lokalt. En sier at ”vi er en veldig god aktør og en samarbeidspartner, men vi *skal* være supplementet”. Vedkommende er opptatt av å jobbe *med* det offentlige systemet, ikke mot. En annen sier:

(...) NAV har *sitt* (...) offentlige apparat og sitt tjenesteutvalg, men så ønsker de å finne alternative måter å jobbe på, og (...) supplere den aktiviteten. Så er det (...) en grunnleggende forståelse *der* om at ideell sektor (...) kan få til noe annet enn offentlig sektor og privat sektor (...) og det er jo ikke en type forforståelse som ligger alle steder.

NAV konsentrerer seg først og fremst om kjernegruppene, men må heller ikke glemme de som er utenfor kjernegruppene. Tilskuddsordningene vitner om anerkjennelse av at det er her de ”frivillige organisasjonene” kommer inn, sier denne informanten.

Hvordan opplever mellomlederne at det offentlige ser på organisasjonenes ideologiske ståsted? En sier:

(...) Disse tjenestene vi yter, det er jo stemmer som ønsker at disse tjenestene ikke skal ytes av private, ideelle, men at det skal være en del av det offentliges eget tilbud. Det er klart, *det* spennet står vi jo i.

På spørsmål om hva denne holdningen kan bunne i, svarer en at det kan være lett å tenke at man ekskluderer dersom man har et tydelig kristent verdisyn. På den andre siden sier en:

Jeg tror ikke min leder noen gang har (...) fått noen telefoner fra staten, om...ja, hvordan forvalter dere egentlig dette. Hva gjør dere egentlig... altså, er det noe (...) dere trer ned over ørene på dem? (...)

Flere nevner at de er forsiktige med å ”skrive for mye om verdiene” i søknader. ”Den teksten jeg skriver er jo veldig profesjonell”, sier en. - Dette ble uttrykt med en viss undring, som noe de ikke hadde tenkt på før.

En fremhever viktigheten av å ”være tydelig på verdigrunnlaget i møte med det offentlige”, være synlig og formidle det organisasjonen står for. Å fremme brukerrøsten kan gjøre det nødvendig å si myndighetene imot, særlig når brukere opplever urettferdighet eller manglende respekt. En sier: ”Altså, vi får jo midler fra dem vi også, men den uavhengigheten *skal* vi ha”.

*Oppsummerende* kan det se ut som organisasjonene både ser seg selv, og opplever å bli sett på, først og fremst som et supplement. ”Supplement” er også brukt i evalueringen av tilskuddsordningen. (Skårberg og Fløtten 2008). I den grad de sier fra om uverdige forhold, risikerer organisasjonene også å bli oppfattet som motsatser. Her reises også et spørsmål om hvor vidt organisasjoner med et kristent ståsted ses på som en ressurs, eller om de bare så vidt godtas? Hva skyldes den forsiktigheten som uttrykkes her? Disse spørsmålene ligger utenfor rammen her, men det som synes klart er at organisasjonene ikke ses på som likeverdige partnere, og at dette ikke er en symmetrisk relasjon.

#### **4.2.3 Om avhengighet av offentlige tilskudd**

I stedet for en bredere analyse av ulike former for offentlig finansiering, har jeg valgt å ta utgangspunkt i denne ene tilskuddsordningen. Jeg vil likevel ta med noen av innspillene rundt offentlige tilskudd generelt. Det som er særlig interessant for denne studien, er hvor vidt organisasjonene opplever at de er avhengig av offentlige midler. Kontant støtte gis alltid på visse vilkår. (Lorentzen 2010:11) Antagelsen om at avhengighet av statlig finansiering kan svekke organisasjonenes fleksibilitet og autonomi, er sentralt her. (Anheier 2014, jfr. 2.2.2). Fleksibilitet handler om å kunne handle raskt i møte med behov. Autonomi handler om selvstendighet og det å være en selvstyrt organisasjon (jfr. TSI sin definisjon på ideelle organisasjoner, 2.1.1).

På spørsmål om de er avhengig av tilskudd, svarer alle fem et klart og tydelig ”Ja” eller ”Helt avhengig!”. ”Hvis ikke vi hadde hatt noen form for tilskudd, måtte vi ha drevet på gaver, og da ville vi jo ikke på en måte kunne klart å ha den drifta.”, sier en. Det er dette organisasjonene overlever på; en økonomi sammensatt av mange elementer. ”Når den ene kilden svikter, kan man prøve å hente støtte andre steder.”

Det har alltid ligget en pott av statlige midler der som har vært midt i blinken, og kan hjelpe organisasjonen til å skrike opp om akkurat *dette* temaet. (...) hvis man endrer litt på fokuset (...), uansett politikk.

På spørsmål om det å motta tilskudd virker fremmende eller hemmende på verdigrunnlaget, svarer en at det kan virke fremmende, nettopp fordi det kan gi mulighet til å ”eksplorere nye muligheter”: Kanskje er problemene de samme, men samfunnet endrer seg, og det trengs nye løsninger: ”Og det er akkurat der at de ideelle organisasjonene *kan* ha en rolle, i at de ikke er så bundet.”

Fordeler og ulemper ved prosjektf finansiering, opp mot midler til fast drift, er et sentralt tema i intervjuene. Å kunne søke prosjektmidler kan, ifølge en av informantene, bidra positivt til at organisasjonen kan være ”en drivkraft der det skjer og *se* de nye behovene”.

(...) målsettingen med et prosjekt er jo det.. kanskje å få ting i gang, og så at man skal drifte det videre. (...) Hvis man får prosjektmidler, så vil man kanskje få en type boost, og få ting i gang, og *så* få det over i drift.

Muligheten til å nå nye grupper og prøve ut nye arbeidsformer gjennom å søke prosjektmidler, er ”fantastisk”, sier en. Når driften ellers er stabil, kan det virke enkelt å bygge på med noe ekstra. Denne informanten har opplevd suksess med prosjektmidler, og beskriver dette slik:

Man ser på en måte at det nytter den tiden man er inne, og faktisk har klart å fokusere på et felt som på en måte har vært nedprioritert, og fått det opp på dagsorden og banket det inn som et varig tiltak (...) og som vi håper vi får til her også.. å få solgt det inn i en sann anbudsrunde, da. Det er jo målet nå. (...)

Kunsten er å treffe ”noe som det offentlige også er interessert i”. Da legges det også mindre føringer, men:



(...) det kommunen er redd for med en gang, er jo at dette skal generere utgifter, og at de skal forplikte seg utover prosjektperioden. Så det må vi jo trygge dem på, at det kan vi ikke gjøre.

En opplever at kommunen bestiller en type tjeneste, og at prosjekter som ikke er med i bestillingen ikke ønskes velkommen: ”De hadde ikke stått og klappet i hendene og sagt, nå har de et flott prosjekt på siden”. Prosjektene kan også tappe den vanlige driften:

(...) det *kan* jo gå litt på akkord. På de tiltakene som da er stabile over tid, som ruller og går, så er jo ikke min kapasitet like stor, ikke sant... og når det *er* nye prosjekter, så må man legge *trykk*, ikke sant, og få ting til å gå rundt.”

Flere er opptatt av slitasjen ved å kjenne på uforutsigbarheten fra år til år, inkludert den usikkerheten dette skaper for de ansatte:

(...) det er jo veldig få steder man egentlig kan søke til ordinær drift. Så det er ikke *alltid* det er en *sunn* uro i et sånt utviklingsarbeid. Det hender jo det er en usunn og stressende uro, hm.. som er uforutsigbar (...)

Så det er (...) energitappende, at du ikke bare kan samle flokken din: Dette er det vi skal drive med, og (...) nå er vi rusta (...) for mange år framover. Dette er et varig tiltak. (...) Vi som jobber innenfor de ideelle må jo hele *tida* jobbe og kjempe for midlene.

I stedet for å gjøre noe med rammebevilgningene til kommunene så supplerer man med tilskuddsmidler for å stimulere til aktivitet på spesifikke områder.

Når man først har det sånn, så burde man jo i hvert fall *gjøre* noe for at den aktiviteten som da er innenfor det feltet (...) faktisk kan generere god ordinær aktivitet i framtiden også, så det at man kan øke rammebetingelsene, kanskje, til det *fører* til at det implementeres nye metoder og arbeidsmåter og sånne ting innenfor rammene. At det hadde vært en plan på det. (...)

En ulempe når prosjektet eksisterer i 2-3 år og ikke går over i drift, kan være at kunnskapen bare forsvinner. ”Og det er det ingen som er tjent med (...)”, sier en, som også påpeker at det bør være et statlig ansvar å legge til rette for å prøve ut nye ting: ”Hvis du ikke har prosjektet, hva koster det samfunnet?” Problemet er at det er ”ett sted hvor du ser et beløp, men kostnadene hvis du ikke tar implementeringen i kommunen, er fordelt over flere skiver som gjør det usynlig.”

Jeg stilte et oppfølgingsspørsmål: ”Hvis du hadde fått X antall millioner som fast tilskudd, ville du da ha drevet med det samme som i dag?” En svarte: ”Da ville jeg ha drevet mer lavterskel, ikke så mye på oppdrag.”

En av informantene viser til at de ideelle organisasjonene nå er i en brytningsprosess, og sier det er en utfordring å holde på egne verdier i møte med krav til effektivisering og kostnadskutt knyttet til anbudsrunder.

*Oppsummerende* bekreftes min antagelse om en opplevd avhengighet av offentlige midler. Men opplevelsen er dobbel. På den ene siden kan prosjektmidler støtter opp om organisasjonenes fleksibilitet og selvstendighet. På den andre siden synes det som disse fordelene svekkes av mangelen på langsiktighet, forutsigbarhet og tilstrekkelig grunnfinansiering. Jeg aner en maktesløshet i møte med offentlige finansieringsformer. Dette kommer jeg tilbake til under drøftingen av DiMaggio og Powells hypoteser om avhengighet, asymmetri og makt. (jfr. 2.3.1). Spørsmålet er om organisasjonene har tilstrekkelig handlingsrom til å ta selvstendige avgjørelser og sette disse ut i livet.

#### **4.2.4 Opplevelse av ”Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening”**

Fafo avsluttet i 2008 en evaluering av prøveordningen for ”Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner”. Ordningen ble vurdert som vellykket. Tiltakene møter noe av mangfoldet i behov blant mennesker som ønsker seg aktivitet eller arbeidstrening, men som ikke mestrer terskelen i vanlige arbeidstreningstilbud. Når det gjelder samarbeid og forankring konkluderer evalueringen med at tiltakene først og fremst hadde et samarbeid med offentlige etater rundt den enkelte deltaker. (Skårberg og Fløtten 2008:8) Dette avsnittet er ikke ment som en ny evaluering, men som opptakt til videre drøfting av problemstillingen. Jeg kommer tilbake til evalueringsrapporten i drøftingsdelen, for en sammenligning av funnene.

Intervjuene inkluderte en gjennomgang av formål og målgrupper, tildelings- og prioriteringskrav, kriterier for måloppnåelse og rapporteringskrav (jfr. 4.1.1). Informantene var samstemte i at de ikke kunne ha drevet disse prosjektene uten dette eller tilsvarende tilskudd. Jeg har ikke oppdaget vesentlige forskjeller organisasjonene imellom, i synet på selve tilskuddsordningen.

1) *Formål og målgrupper*: En av informantene betegner dette som et fornuftig tilskudd, fordi det kan gi gevinst ved å skape veier videre for den enkelte. En annen kaller det ”et veldig genialt tilskudd”, ikke minst gjennom at det bedrer levekårene for de som ikke er klare for å ta steget videre til arbeidstrening.

Å gi *alle* mulighet til å komme i arbeid oppleves til dels urealistisk, mener flere. Men å gi *alle mulighet* til å komme i arbeid samsvarer godt med det de gjør. Organisasjonene jobber i stor grad med vanskeligstilte som står langt fra et ordinært arbeidsliv, og et nøkkelord er *tid*. En vegrer seg for å kalle det å komme i arbeid for urealistisk, men sier det er ”lang *vei*”. På dette feltet handler ikke suksesshistoriene så ofte om å få seg en vanlig jobb, men om mestringshistorier ”hvor de ruser seg veldig, veldig mye mindre”. Tilskuddet åpner for økt livskvalitet som en målsetting i seg selv, ”og det er bra”, sier en.

Flere er grunnleggende motstandere av ”sære tiltak” for sårbare grupper, men mener likevel at praksis viser at det alltid vil være noen som trenger noe ekstra. Mennesker er ikke produkter. Man må starte med ”basic”, sier en, velge passende deltakere og jobbe med flere sider ved livssituasjonen deres parallelt. I tillegg trengs det ofte grunnleggende opplæring i hvordan arbeidslivet fungerer og hvilke krav som stilles.

2) *Tildelings- og prioriteringskrav og kriterier for måloppnåelse*: Mellomlederne mener det de driver med i prosjektene oppfyller kravene i utlysning og regelverk. De er fornøyd med at ordningen er rimelig fleksibel. Den fremmer kreativitet gjennom å åpne for helt nye tiltak, tilpasset målgruppa og organisasjonenes egne målsettinger.

Hva som kom først av ”høna og egget” kan si noe om koblingen mellom organisasjonenes verdigrunnlag og søknader om tilskudd. Tar man utgangspunkt i sin egen prosjektidè eller at man oppdager tilskuddet? Flere sier de så noen mangler i tilbudet, som de ikke hadde penger til, og så søkte de: ”Fordi det var de kriteriene det var, så kunne vi søke.” En innrømmer at ”jeg kan ikke si at behovet alltid kommer først, men...” I slike tilfeller diskuterer de om dette henger sammen med resten av det de driver med, og om dette er et tilbud som mangler i kommunen.

Jeg vil trekke fram to sider ved tildelings- og prioriteringskriteriene, som jeg opplever som sentrale. Det første handler om at tiltakene skal være nyskapende.

”Man blir jo et sånt lite labratorie for utklekking av idéer”, sier en, som opplever denne delen av jobben som ”morsom”. En sier de har nesten vært i en eneste stor utvikling de siste årene. ”Det er slitsomt også, å være leder for, men det er også veldig, veldig spennende.” En annen betegner det som ”etter hvert litt utfordrende” å skulle være så kreativ: Du kan ”gå litt sånn idètom.” Det kan oppleves som ”litt ergerlig” når man ikke kan søke midler til ting som allerede er igangsatt, sier en.

Flere vegrer seg for å betegne prosjektene som nyskapende, siden idèene har vært brukt andre steder. De mener likevel det er dekning for å kalle tiltakene nyskapende så lenge det er nytt i organisasjonen, ved avdelingen eller i kommunen. En sier tilbudet ble startet nettopp på bakgrunn av at det ikke fantes i det offentlige, ”så det er et supplerende tiltak” for å skape en meningsfull hverdag for de som er ”på det nederste trinnet” og ikke klar for å komme i arbeid. Å bruke tid med noen helt få; at antallet ikke er avgjørende, kan også betegnes som nyskapende, mener en.

Når det gjelder metodene de bruker, kan det nye eksempelvis være en mer sammenhengende og helhetlig oppfølging etter behandling, der det også gis rom for arbeidsrettet aktivitet. Et par betegner sitt prosjekt som ”unikt”, siden det ikke fantes tilsvarende tilbud andre steder (som de vet) da de startet det. Å inkludere dokumentasjon og kunnskapsformidling i prosjektet betegnes også som unikt. En uttrykker ambivalens til nye metoder:

Jeg er veldig glad i nye metoder, og det er mye man kan tilegne seg, (.) men jeg har veldig tro på den der gammeldagse mellommenneskelige kontakten og relasjonene (...)

Det andre sentrale elementet jeg vil nevne er kravet om samspill med kommunene/NAV og det ordinære arbeidsliv/næringslivet, blant annet for å sikre videreføring lokalt:

”Jeg ville jo selvfølgelig ønsket at (...) det man startet (...) kunne være varig”, sier en, og beskriver uforutsigbarheten ved tilskuddet som ”fryktelig”, ”energitappende” og ”en motivasjonsdreper”. Samtlige fem informanter stiller det samme spørsmålet: Hvor skal pengene komme fra når prosjektmidlene tar slutt?

Det understrekes at dette ikke handler om samspillet med kommunene generelt, for dette sies det mye positivt om. At prosjektene innebærer samarbeid, betegnes som helt nødvendig. Flere er inne på at samarbeidsprofilen er noe som går igjen i alt arbeid organisasjonene driver. Informantene sier de samarbeider godt med kommunen og NAV rundt den enkelte. Men siden delfinansiering fra kommunen / NAV er et krav for å få støtte ut over en treårs-periode, kan det være avgjørende å få tiltaket forankret i det offentlige tjenesteapparatet. Flere etterlyser et formalisert samarbeid med kommunen rundt prosjektet, med tydelige samarbeidsavtaler som fordeler ansvaret.

Vi samarbeider *vel*dig godt med kommunen her. (...) vi *liker* prosjekter, og vi liker å sette fokus på nye områder. (...) Det som er eller vrient med det, er jo å få solgt det inn for kommunen når den treårige perioden er over, og at man blir enige om at det faktisk skal gå noen penger fra kommunekassa.

En prosjektperiode på tre år kan oppleves kort, sett i forhold til den tette oppfølgingen over tid som brukerne trenger, mener en. Organisasjonene kan prøve å holde aktiviteten oppe ved hjelp av frivillige, men dette kan også bli et dilemma for samarbeidet. Kommunen godtar ikke nødvendigvis aktivitet som tapper den kjerneaktiviteten de betaler for, sier en. Denne informanten kjenner sin kommune som en som heller vil trappe ned aktiviteten enn å overta noe som koster penger.

En opplevde at kommunen minnet organisasjonen om å søke på disse prosjektmidlene:

Men det.. jeg tar det litt sånn derre.. for da kan vi gi dere *mindre* støtte. (...) Jeg vil jo heller ha kommunens støtte, som er varig og forutsigbar, hvor de faktisk har sett det samme som oss, enn at vi går på lånt tid på statlige midler. (...)

Om muligheten for støtte til videreføring av prosjektet, sier en:

Vi vet ikke om vi får det til, men vi skal virkelig kjempe med nebb og klør (...) så nå må vi jo sette et kraftig fokus overfor kommunen (...) for å si noe om at jeg tenker dette er viktig at blir et varig sted. Jeg har jo snakka om det i alle tre årene (...) Jeg *har* troa på at vi skal få det til. Hvis ikke så kunne jeg ikke ha jobbet i det.

Håpet om å få til en videreføring deles av flere, eksempelvis gjennom å knytte sitt lavterskel arbeidstreningstilbud tettere til resten av driften (som nå skal ut på anbud): ”Jeg tenker jo at med det fokuset som det *er* på å få folk i arbeid, så vil jeg tenke at det ville vært interessant

fra NAV sin side, og at vi på en måte fikk til noe.” En annen mulighet er å prøve ut nye metoder eller arbeidsmåter eller rette tiltakene mot nye målgrupper, for så å søke nye prosjektmidler, sier en. Vedkommende beskriver seg selv som aktiv i forhold til å lete etter tilskuddsmidler, holde kontakt med de rette personene i kommunen og lansere nye ideer til samarbeidsarenaer.

Til tross for disse utfordringene, mener en det er ”veldig greit” at samarbeid med kommunen og NAV står som ett av grunnkriteriene i tilskuddsordningen, og begrunner dette slik:

Det å bare være et prosjekt som lyser opp i to-tre år, og så slukner igjen, det er ikke hensiktsmessig på sikt. Hvis du har en idé, og den ”fønker”, da vil du videreføre det. Og da er det jo kommunen, eller det offentlige som er ansvarlig for det.

Et annet av prioriteringskravene som berører samspill lokalt, er utvikling av gode modeller for samspill med næringslivet. Målet er å få deltakerne videre ut i ordinære jobber. Kun en av disse fire organisasjonene sier de har fått dette til. Enkelte har hatt planer om det, men sier de har måttet moderere seg, siden brukerne ikke har vært klare for det.

3) *Rapporteringskrav*: Kriteriene er fornuftige, sier en, inkludert rapporteringskravene. En ryddig ordning, sier en annen, med greie vilkår, ifølge en tredje. En understreker viktigheten av å nå mål, og opplever ansvarliggjøring som et positivt ladet ord. ”Kravene bidrar til kvalitetssikring”, sier en.

Å kunne vise til tallmessige resultater er en utfordring, men med dette tilskuddet er det mulig å se den *ene* og tenke mer kvalitativt enn kvantitativt rundt resultater. En sier de har skjøvet presset til side, og rapporterer ærlig på at de ikke er der *enda*. De opplever forståelse fra direktoratets side for at man jobber med utsatte grupper. En av informantene ble overrasket over å få positivt svar på søknaden, siden antall deltakere i prosjektet var så lavt. *Tid* går som nevnt igjen i beskrivelsene. Samtidig kan man ”i løpet av tre år faktisk få forandret noens liv”, og ”klarer man å forandre *ett*, så er jo det fantastisk”.

Det er få kritiske kommentarer til søknadsrutiner og tekniske rapporteringskrav. Men en spør hvorfor det må søkes hvert år når man allerede har søkt for tre. ”Det skaper usikkerhet”. Vedkommende mener også det blir mye gjentakelse når man skal skrive en rapport for foregående år like etter at man har sendt inn en ny søknad.

*Oppsummerende* synes organisasjonene å ha stor nytte av dette tilskuddet. De har mye godt å si om selve ordningen, men sliter med kravet om at de skal forplikte andre instanser. Dette gjelder til dels i kontakten med næringslivet, men her har flere av organisasjonene selv satt på bremsen, siden målgruppa har trengt mer tid for å bli klar for en ordinær jobb. Utfordringen gjelder derfor i hovedsak samspillet med de kommunene organisasjonene leverer tjenester til. Det synes ikke å være noen automatikk i at godt samarbeid sikrer videre drift.

Her kan det synes som fremmende frihet går over til hemmende avhengighet. - Ikke på grunn av tilskuddet i seg selv, men på grunn av krav knyttet til videre finansiering.

Dette dilemmaet er så vidt jeg kan se ikke berørt i evalueringen av tilskuddsordningen. (Skårberg og Fløtten 2008). Graden av avhengighet berører graden av opplevd frihet til å realisere eget særpreg og verdigrunnlag, og er derfor et sentralt tema for denne studien.

#### **4.2.5 Refleksjoner rundt føringer bak tilskuddet.**

De mellomlederne jeg har intervjuet, har også tanker om hvilke offentlige verdier og politiske føringer som ligger bak selve tilskuddet. (Jfr. 4.1.2).

At tilskuddet har bestått gjennom flere regjeringer, må bety at det er bred politisk enighet om ordningen, mener en. For organisasjonene vitner denne og andre tilskuddsordninger om politisk vilje til å skape et spillerom for ideelle. Selv om de områdene det fokuseres på kan skifte litt mellom regjeringer, har det ”lenge vært en pott til de som ikke er klare for de mer rigide rammene i arbeidsmarkedstiltakene”, sier en annen.

Flere er inne på at den politiske vinden veksler. Nå har det gått ”fra rødt, som på en måte gjerne vil drive mye selv (...) og nå når det er Høyre og FrP-styre så er.. så vet vi jo at de er mye mer for privat næring og at det skal skyte fart i det private.”

Lokalt, i kommunen er det kanskje utviklet et samarbeid på grunnlag av enighet rundt verdiene til de ideelle, sier en. Så endres kommunestyrets sammensetning. Andre politiske verdier tar over, og da kan det bli vanskelig at de støtter de samme verdiene: ”Kanskje endres politikken i en mer kommersiell retning der pengene styrer”.

Arbeidsliv og utenforskap, og samfunnets mål om å gi alle mulighet til å komme i aktivitet eller arbeid, gir føringer for arbeidstreningfeltet. Selv om ordinært arbeid ikke er et realistisk mål for alle, er flere inne på verdien av å gi folk mulighet til å gå fra å være passive mottakere til å bli en aktør i eget liv og i samfunnslivet. Tilskuddet retter seg mot en målgruppe som er viktig for organisasjonene, knyttet til lavterskel arbeidstrening, men

(...) så er det litt frustrerende at resten av det offentlige tilbudet har jo bare utviklet seg i den andre retningen. Denne arbeidslinjen har bare blitt sterkere (...) Det blir færre og færre sånne plasser, og flere og flere tiltaksplasser hvor det er ut i jobb med en gang, og trene der ute.

Dette gjør at det er enda mer behov for ideelle organisasjoner på dette feltet, ifølge denne informanten. Om de offentlige prioriteringene sier vedkommende at

NAV har SITT apparat (...) og sitt tjenesteutvalg, men så ønsker de å finne alternative måter å jobbe på (...) og supplere aktiviteten. (...) De vet at de ikke kan nå alle. I dette rommet gis det muligheter for de ideelle organisasjonene. NAV kan fortsette å konsentrere seg om sine kjerneaktiviteter, og la organisasjonene ta seg av de som er utenfor.

Vedkommende opplever stor forståelse hos NAV sentralt (AV-dir), for at ”vi jobber med utsatte grupper, og at det er krevende.” En annen tror kommunen ønsker det beste for sine brukere og velger ideelle ut ifra kvalitet. ”Færre på ytelser og flere over i arbeidsretta eller lønna aktivitet avlastar sosialtjenesten”, sier en.

Informantenes tanker om de fem dimensjonene fra NPM var også tema i intervjuene (Jfr. 4.1.3). Flere sier konkurranse, resultater, brukerfokus, styring og ansvarliggjøring er kjente ord. En fremhever resultat, konkurranse og brukerfokus som de sterkeste; ”de som påvirker både oss og det offentlige, som vi på en måte har blitt tvunget til å ha større fokus på de siste årene.”

*1) Konkurranse:* En informant opplever ikke så mye konkurranse, men ”tenker *noen* ganger at vi er en del som opererer litt i samme marked.”. En annen sier at i konkurranse risikerer vi å glemme verdigrunnlaget vårt litt, med å være noe for de svakeste og de som er langt fra arbeidslivet, og så ”velger vi litt den retningen som gir resultat og som gjør at vi blir konkurransedyktige i neste runde.” Denne informanten spår at det vil bli enda flere om benet og at ”vi må vurdere om vi skal gå på akkord med oss selv.”



Ingen av informantene har så langt opplevd konkurranseutsetting av denne typen aktivitet, men ser at dette kommer nå. De frykter at kravene som stilles ved kommende anbudsrunder kan gå på bekostning av det de anser som aller viktigst, nemlig å ”ha *tid* til å jobbe med hver enkelt”. Konkurranseutsetting kan ”endre fokuset ditt og hva du tenker om kvaliteten på arbeidet”, sier en. En annen spør seg: ”Kan vi drive forsvarlig og verdibasert innenfor dette?” En av informantene siterer en bruker som fikk vite at prosjektet han deltok i muligens skulle settes ut på anbud: ”Nei, skal *dere* også.. skal dere inn i den verdenen der og konkurrere om *oss*, liksom. *Forkastelig!*”.

De ideelle organisasjonene må ”være på barrikadene”, sier en, for å være synlige og få tak i midler. ”Hvis ikke vi er med og konkurrerer, (...) så får man ikke utrettet det arbeidet man har så tro på”, inkludert å ivareta den åndelige dimensjonen.

2) *Resultater* er et vanskelig tema når det er mennesker som er produktet:

Jeg tror ikke vi kan henvise til noe resultat i henhold til at nå har vi ”helbredet” så mange (...) Vi har det tilbudet her, og det koster så og så mye, og da får du *den* kvaliteten.

Samtidig er resultatkrav positivt ”Det skjerper oss”, mener en. ”Man må jo rapportere og se hva man har gjort (...) det er jo en kvalitetssikring, som jeg setter pris på.” ”Når man ikke mål, så må man (...) forklare hva man tror er årsakene”, sier en. Denne informanten opplevde ikke ytre resultatkrav, og sier de selvsagt må gjennomføre det de har lovet direktoratet, men ”det er det jo vi selv som har lagt premissene for i søknaden”. En annen legger vekt på å sette realistiske mål, gjennom ikke å love ting på vegne av andre og heller sette kvalitative enn kvantitative mål. Direktoratet er *mer* opptatt av metode og overføringsverdi enn av resultater, sier en, og tror aldri de har fått tilbakemelding om at ”dere må skjerpe dere”.

En av informantene opplever sterkere resultatkrav fra kommunen som ”en felle”, ved at ”vi kan fokusere på å jobbe der vi kan oppnå de resultatene det blir spurt etter”. En beskriver kommunen som kynisk. De snakker om statistikk, og ”hvor mange omfatter det? Er dette liv laga?” Denne informanten er opptatt av at resultat også kan handle om at *muligheten* er der.

3) *Brukerfokus*: En sier brukerfokus har blitt sterkere de siste ti årene. Flere er inne på viktigheten av å *være der* når deltakeren er motivert; å være klar når *de* er klar. Å presse på med tiltak uten at motivasjonen er til stede vil bare føre til nye nederlag, som en sier: ”Da har han bare enda en gang blitt bekreftet at han klarer ikke. Og resultatet er enda et minus på CV’en da, i livet sitt.” Den langvarige relasjonen, ”tid og trygghet er liksom helt nødvendig for at mennesker skal kunne (...) foreta endringer i livet”, sier en. Administrative oppgaver kan oppleves å komme i veien:

Glem nå den PCen, glem nå den pulten, glem nå de papirene. Kan man ikke bare sitte og lytte og faktisk ta inn over seg hvordan de egentlig har det? Og ikke skape den avstanden. (...)

Organisasjonene vil gjerne ”angripe de sidene som vi kjenner at (navn på) kommune *ikke* omfatter i for stor grad (...)” Om kommunens ansatte sier en at

De sitter på sin egen tue og får gjort noe innenfor *dette*. Vi setter fokus på bredden, helheten, omsorgen for hele mennesket. Vi *skal* være det som skiller seg litt ut. (...) vårt utgangspunkt er brukerrøsten.

Denne informanten er opptatt av at organisasjonene skal kunne si det offentlige imot når det ”butter for brukerne”, Her har organisasjonene ”en friere stemme enn saksbehandlerne på rusfeltet i kommunen”.

En sier brukerfokus også kan bety å la noen andre drive videre det organisasjonen har startet, gitt at dette er det som ivaretar brukernes behov best.

4) *Styring*: Opplevelsen av styring i sammenheng med akkurat dette tilskuddet er ikke særlig fremtredende. En opplever styring ”på veldig sånn overskriftsnivå”, siden statlige penger skal brukes til det det er søkt på. ”Vi skal også holdes i selene, sånn at vi ikke får noen goder som gjør at vi blir sløve”, sier en. (Her angrer jeg litt på at jeg ikke stilte oppfølgende spørsmål). Enkelte er inne på at styringen er tydeligere i det offentlige enn i organisasjonene. Det offentlige kan ikke snu seg så lett som organisasjonene: ”det tar jo tid å forankre det nedover i alle ledd.” En er inne på at det offentlige er mer bundet til politiske prioriteringer og hvordan ting er blitt gjort før, mens de ideelle kan si ”nå gjør vi det litt annerledes”, og slik bidra til ”nye løsninger”.

5) *Ansvarliggjøring* kommenteres av en som et positivt ladet ord, ”for oss som mottaker av midler.” En annen etterlyser en tydeligere ansvarsfordeling gjennom samarbeidsavtaler som klargjør hvor ansvaret ligger, og at det er to parter som har ansvar for at kontrakten vedlikeholdes. Om plasseringen av ansvar sier en:

NAV er avhengig av å kunne dekke *alle* (...), men det er vanskelig for de å lage store apparater for disse *mindre* gruppene med særskilte behov, da, ikke sant. (...) Her kan ikke NAV løse det alene. Der kreves det et samarbeid (...) Organisasjonen sin styrke er at vi har publikumskontakten til utsatte grupper som ikke får hjelp. (...)

*Oppsummerende* er det mitt inntrykk at organisasjonene setter pris på den politiske enigheten om å bruke dem til å fylle hull i tjenestetilbudet på arbeidstreningsfeltet. Dilemmaet er usikkerheten i forhold til kommunene. Konkurransetsetting er ikke tema for denne studien, men synspunktene er tatt med for å få fram den engstelsen mellomlederne opplever med tanke på fremtidige anbudskonkurranser. Når det gjelder resultatkrav er tendensen igjen aksept og forståelse for direktoratets krav, og noe mer spørsmål rundt kommunenes holdning til resultater. Det ser ut som organisasjonene og det offentlige tolker begrepet brukerfokus noe ulikt. Krav til styring kommenteres som forståelig, men som et sterkere trekk ved det offentlige. Ansvarliggjøring handler her om hva som er en hensiktsmessig ansvarsfordeling.

#### 4.2.6 Om likheter, forskjeller og likedannelse

Likheter og forskjeller mellom det offentlige og organisasjonene er tema for neste hovedpunkt. Som en overgang til den sammenlignende analysen (forskningsspørsmål 3), tar vi med oss hva mellomlederne sier om likheter og forskjeller mellom offentlige og ideelle og hvordan likheter oppstår og utvikles.

Når det gjelder likheter, nevnes ryddighet og pålitelighet som viktige verdier for begge parter. De behovene organisasjonen ser og midlene som legges ut er sammenfallende, sier en, og tolker dette som at partene ser de samme behovene hos brukerne.

Rom for forskjeller var et tema i intervjuene. En etterlyser tydeligere anerkjennelse av ideelles egenart; at ideell sektor ikke *kan* eller *bør* operere på samme måte som privat sektor. En annen framhever at organisasjonen heller ville ønsket å jobbe ”på gamlemåten (...) uten så mye papirmølle”, og at tida kunne gå til det den *skulle*; mer direkte kontakt med brukerne.

En etterlyser mer likeverdige samarbeidsformer, med et partnerskapsfokus i stedet for leverandør eller kjøper og selger. På spørsmål om hvordan de ideelle organisasjonene skiller seg ut, tror denne informantene at ”man er i en litt sånn brytningsprosess”.

Det er jo mange år siden, liksom, det offentlige møtte sånn samarbeidsmessig de frivillige, og måtte jobbe sammen. (...) det har gått mange steg (.) og så kan man jo bli litt bekymret for hvilken, liksom... hvordan det påvirker arbeidet. (...)

Om sin kommune sier vedkommende at;

De *tenker* jo helt annerledes enn det *jeg* gjør, når de skal søke tilskuddsmidler. (...) de tenker sånn hvordan forsterke enkeltstillinger og hvordan skape faglige fora eller flere koordinerende tjenester, sømløse overganger.. altså de *snakker* helt annerledes (...) men kostbart, da, for det er mange stillinger. I stedet for å tenke hvordan kan vi liksom treffe enkeltmennesker på en ny måte (...) mye bedre enn i dag.

Teorien om likedannelse inkluderer tvingende, etterlignende og normgivende prosesser.  
(DiMaggio og Powell, jfr. 2.3.1)

*1) Tvingende likedannelse:* En av informantene har en opplevelse av å ”påvirkes av krav i tilskuddsordningene til å velge en retning som gir resultat og som gjør avdelingen mer konkurransedyktig”. En annen påpeker at behovene endrer seg;

Og da må vi være parate til å stille opp på det, hvis vi skal være tro mot oppdraget. (...) Da må vi være villig til å la noe gi slipp, hvis vi ser at (...) her er det endringer i det offentlige systemet som gjør at dette ikke trengs lenger.”

Flere beskriver seg selv som tilpasningsdyktige. De har tilpasset seg systemet med prosjekter og søknader, selv om de som nevnt kunne ønsket at aktiviteten ble mer varig. ”Men en sånn verden lever vi jo ikke i”.

(...) jeg tror jeg er, fortsatt da, en ganske tilpasningsdyktig leder... eh... som på en måte fortsatt velger å se at det faktisk nytter, og at det er en hensikt med at på en måte man velger å legge opp samfunnet sånn, i forhold til tilskudd og det her med anbudsrunder (...)

Fra de som er opptatt av endringen i retning av mer konkurranseutsetting, kan vi også ane en motstand, delvis styrt av frykten for ikke å få nok tid til brukerne. En sier:

Vi har vært veldig prosjektbasert, men vi ser at den endringen kommer nå, (...) og jeg er ikke så sikker på at vi skal gå så langt den veien. Og samtidig som jeg er helt enig,

og skjønner godt prinsippene for anbudsutsetting. (...) Det er kjempeflott, og samtidig så vet jeg at i praksis så *kan* det endre fokuset ditt og hva du tenker om kvaliteten i arbeidet, og så er jeg redd for at man skal miste egenarten, som du sier. Og spesielt dette med at det skal gjøre at man ikke får nok *tid* til å jobbe med hver enkelt. Det er jeg spesielt redd for. (...) Det er ikke bra for:., for noen.. at, at eh, tror *jeg*, at *vi* begynner å snakke kjøp og salg på privat vis, altså sånn som privat sektor. Da mister vi litt fokus (...)

2) *Etterlignende likedannelse*: Et par av informantene sier de har plukket idèer fra andre organisasjoner. En sier: ”hvis de har fått til noe veldig lurt (...) som aldri har vært prøvd på (sted), så må jeg få lov til å kalle det nyskapende hos oss.” En annen plukket opp idèen til sitt prosjekt ved et besøk hos en beslektet organisasjon, og sier:

Der opplevde jeg også mulighetene, og en fleksibel holdning i forhold til brukernes behov. Så tenkte jeg, JA, Det er noe sin fønker i hvert fall. Eh.. da tenkte jeg at *det* kan også bli sett på som et nyskapende element, ja.

Noe kan tyde på at etterligningen går flere veier. En skryter av kvalifiseringsprogrammet som NAV driver, og sier ”jeg føler det minner veldig om.. om oss i forhold til fleksibilitet.” En annen opplever at kommunen er i ferd med å stable et godt apparat på beina. ”De *tenker* veldig mye riktig”. En mener at tilskuddsmidlene like gjerne kunne vært lagt ut til en offentlig etat / NAV, og det kunne ha fungert.

3) *Normgivende likedannelse*: Denne mekanismen stammer henger sammen med profesjonaliseringen. En beskriver den endringsprosessen organisasjonen har vært igjennom for å profesjonalisere seg innenfor sosialt arbeid:

(...) og i den krysningen der, tror jeg (organisasjonen) måtte gjøre noen grep sånn totalt sett, for at man fortsatt kunne (...) kjenne at identiteten til (organisasjonen) og røttene på en måte kunne gjenspeile seg i alt arbeidet som ble gjort (...) sånn at (...) (organisasjonen) fortsatt skulle være (organisasjonen), og at man *også* på en måte måtte ekspandere og utvikle seg og modernisere seg, (...) i riktig retning, da, for å drifte.. sånn som på en måte stat og kommune, da. Og kunne være en del av rusfeltet, men fortsatt beholde verdigrunnlaget.

Verdiene i dag ligner på ”masse av” verdiene i sosialt arbeid, ”men det er jo Jesu nestekjærlighet (...) som skal skinne igjennom”, sier en. Profesjonaliteten gjenspeiler seg også i søknadstekstene:

Du kan jo si at den teksten *jeg* skriver, er jo veldig *profesjonell* på en måte. (...) Man har jo *måttet* som jeg har sagt både profesjonalisert seg og modernisert seg innenfor (organisasjonen), som på en måte har kostet organisasjonen ganske mye, tror jeg.

En annen er opptatt av at fag og verdier ikke er motsetninger:

(...) noen ganger så spørres det jo konkret etter (...) at man skal legge til rette for forskjellige livssyn og at man ikke skal ha noe forkynnende aktivitet. (...) Men også trygge de som gir tilskudd, at vi jobber etter de samme sosialfaglige prinsippene og individets ukrenkelige verdi, på samme måte som andre. (...) Og at dette ikke er et livssynsfelleskap (...) Sånn at vi ikke knytter det med å være en verdibasert til at her... dette skal gi mening for () ansatte med et spesielt livssyn.

Følgende eksempel viser at en tilpasning til det offentlige mål og intensjoner ikke behøver å bety faglig enighet. For å få kommunen på banen for en søknad om prosjektmidler, fant organisasjonen det hensiktsmessig å ta inn IP (individuell plan), som er en av ”støttesøylene” som NAV bruker;

(...) men samtidig så er det jo litt sånn... eh.. samarbeid med kommunen og IP... i den Maslowspyramiden kommer det først litt lenger *opp*. (...) Er ikke bolig og økonomi og helse i orden, så er ikke IP noe tema.

*Oppsummerende* ser vi her at forskjellene fins, men det gjør også likhetene. Organisasjonene har allerede tilpasset seg med vekt på profesjonalisering. Verdiene tolkes ikke lenger så strengt at de oppleves som en sperre for å motta tilskudd. Vi ser elementer av både tvingende, etterlignende og normgivende likedannelse i mellomledernes innspill. Men vi ser også motstand mot å gi slipp på organisasjonens verdier koblet med egne faglig begrunnede synspunkter.

#### **4.2.7 Frihet og avhengighet**

På hvilke områder opplever virksomhetene at de har frihet, og i den grad det eksisterer en *avhengighet*, hva knytter denne seg til? Informantene i denne studien er enige om at ”Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening” gir rom for å bruke kreativiteten og velge type aktivitet. En føler ”stor frihet innenfor disse midlene”, til å drive som organisasjonen opplever riktig, ”så lenge man driver med det man har søkt om og etter faglige prinsipper”.

En sier det egentlig ikke er så mye krav, og at kravene til pålitelighet og kvalitet er noe de pålegger seg selv. En av informantene sier at organisasjonen har frihet til å drive verdimessig, med den ekstra dimensjonen som alltid vil være der.

Jeg tror ikke min leder noen gang har sagt, heller, at han har fått noen telefoner fra staten, om, på en måte.. ja, hvordan forvalter dere egentlig dette, hva gjør dere egentlig... altså, er det noe vi må være redd for, er det noe dere trer ned over hodene på dem på en måte, som er ufriv... altså, jeg har *ikke* hørt det, og ikke de ti årene mine overhodet.

I dette materialet finner jeg en grunnleggende opplevelse av at det er nok frihet i akkurat denne tilskuddsordningen til at man kan ivareta organisasjonens eget særpreg.

Prosjektideen kan enten ligge klar allerede, eller den kan komme opp i møte med kriteriene i tilskuddet. ”Vi starter ikke noe om ikke matcher verdigrunnlaget vårt”, sier en.

Men hva sier informantene om avhengighet? De er enige om at de generelt er ”helt avhengig” av tilskudd, og avhengig av dette tilskuddet for å kunne drive dette prosjektet. En forteller at de ikke fikk det beløpet de hadde kalkulert med. Dette førte til at de måtte skjære ned på stillingsressursene i prosjektet, og ”det er klart, hadde vi hatt litt mer stillinger, så hadde vi jo gjort mer.” Det man får penger til, forplikter. Det virker sånn sett styrende på hva man skal drive med. ”Om kapasiteten er begrenset, må man i det minste sørge for å levere på *det*.”

Det er som nevnt stor usikkerhet knyttet til videreføringen etter prosjektperioden, der organisasjonene i de fleste tilfeller er avhengig av kommunene.”(...) Det som er heller vrient med det, er jo å få solgt det inn for kommunen når den treårige perioden er over.”

Organisasjonen har jo ikke kapasitet til å drive det, ”i hvert fall ikke i stort monn”, sier en. Gavemidlene strekker ikke til. En ildsjel som brenner for akkurat dette, kan kanskje forsøke ”å holde *litt* liv i det.”

På den andre siden påpeker en at prosjektmidlene kan jo ikke fortsette å støtte dette i alle evighet.” Og det er et dilemma (...) det er vanskelig å få annen, kommunal finansiering (...) av slike lavterskel arbeidstiltak. Det er ikke penger i kommunekassa til det.”: Og så prøver de ”*hele* tiden å finne annen type finansiering til det.” Usikkerheten dette skaper går ikke bare ut over brukerne, men ansatte ”skårer dårlig på dette med forutsigbarheten i ditt arbeidsforhold”, som en uttrykker det.

Forsøk på å innlemme prosjektaktiviteten i vanlig drift kan strande på flere ting: ”Jeg er redd for at vi hadde da.. yter dårligere tjenester i det faste arbeidet (...) fordi det er krevende, og man bruker mye ressurser, altså mye tid.” En annen opplever både pluss og minussider ved midler til fast drift (på åremål) og beskriver prosjektmidler som en av flere muligheter til å ”finne kreftene i seg selv”. Det er mer fleksibelt. Kortvarige avtaler om drift gjør organisasjonen enda mer sårbar og avhengig.

*Oppsummerende* kan vi si at friheten i denne tilskuddsordningen er knyttet til muligheten til å starte prosjekter og drive aktivitet på basis av organisasjonens eget verdigrunnlag.

Avhengigheten trer først fram som et problem i den sårbare overgangen mellom tidsavgrenset statlig finansiert prosjekt og kommunal videreføring.

### **4.3 Likheter og forskjeller – Sammenlignende analyse**

Dette avsnittet besvarer forskningsspørsmål 3) *Hvilke likheter og forskjeller kan identifiseres mellom de verdiene som synes å ligge til grunn for tilskuddskriteriene, og de utvalgte organisasjonenes samlede verdigrunnlag?* Her følger først en samlet presentasjon av organisasjonenes verdigrunnlag, dernest en fortolkende framstilling av offentlige verdier. Deretter prøver jeg å sammenligne disse verdsettene, med utgangspunkt i NPM.

#### **4.3.1 Organisasjonenes uttalte verdigrunnlag**

Poenget er ikke å analysere organisasjonsverdier, men å få fram noen trekk ved ideelle organisasjoners verdigrunnlag, for så i neste omgang å sammenligne med offentlige verdier. Ideelle organisasjoner presenterer sitt verdigrunnlag på ulike måter. De fleste opererer med en opplisting av verdiord. Noen har setninger eller prinsipper som angir verdiene. Enkelte avdelinger har bygd videre på de verdiene som er vedtatt sentralt og supplert dem med lokale begreper. Jeg har plukket mest fra nettsider og brosjyrer og litt fra intervjuene. (se fig.2).

I utvalget av organisasjoner har alle en diakonal forankring. De har noe ulik tilknytning til kirke og menighet. (Jfr. Askeland i Aadland) Hva dette grunnlaget betyr for organisasjonen og den enkelte medarbeider, vil trolig variere. Den diakonale forankringen er ikke et hovedtema her, ei heller hvordan verdiene kommer til uttrykk i praksis. Men det nevnes her som en del av referanserammen.



### 4.3.2 Offentlige føringer og verdier

Det er vanskelig å velge ut *noen* verdiord som beskriver offentlig sektor. Tidligere i studien har jeg beskrevet kravene i ”Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening”. Videre har vi sett på hvilke føringer som kan ligge bak.

Fra kilder som Busch 2012, Christensen m.f. 2015, Jacobsen og Thorsvik 2010, Klausen 2011, Stamsø 2009, Vike 2004 (jfr. 2.1.3 og 2.3.2), har jeg plukket ut noen ord og begreper som kan betegne offentlig sektor. Disse behandler jeg her som politiske og administrative føringer. Av disse har jeg så utledet noen verdiord. Når jeg bruker disse som sammenligningsgrunnlag, er det ut fra en antagelse om at de passer på offentlig sektor *generelt*, selv om ikke alle offentlige etater vil kjenne seg igjen i alle disse.

### 4.3.3 En modell for sammenligning

I tabellen under (Fig.2) har jeg satt kravene i tilskuddsordningen sammen med de offentlige verdiene i kolonnen til høyre. I venstre kolonne har jeg satt opp organisasjonsverdiene slik disse fremstår på organisasjonenes nettsider.

For selve det å kategorisere verdier, har ”Teorien om konkurrerende verdier”, Cameron og Quinn: The Competing Values Framework (2006) fungert som inspirasjonskilde. Modellen stammer opprinnelig fra Quinn og Rohrbaugh (1983). Den tar utgangspunkt i en kategorisering av verdier etter fire dimensjoner: interne prosesser eller ekstern posisjonering og behov for stabilitet og kontroll kontra fleksibilitet og tilpasningsdyktighet. (Jfr. Falkenberg 2011; Kirkhaug 2013:149; Askeland 2016).

Nøkkelelementet i den modellen jeg presenterer her, er imidlertid den felles koblingen til de fem nøkkelordene fra NPM:

Verdier i ideelle organisasjoner	NPM	1) Mål og krav for Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening 2) Offentlige verdier
Samfunnsengasjert, nyskapende, visjonær, grensesprengende, dristig, relevant	Konkurranse	1) Nyskapende tiltak, tiltakskjede  2) Kollektivistisk (fokuset på fellesskapets interesser), offentlig (i betydningen åpen), desentralisert, konkurranseutsettende, privatisert
Solidarisk, rettferdig, samhandlende, løsningsfokuset	Resultat	1) Ny kunnskap, erfaring med nye tiltak og metoder, ha utviklet tiltakskjeder, samarbeid med kommuner / NAV, delfinansiering fra kommuner / NAV, samarbeid med ordinært arbeidsliv, gi alle mulighet til å komme i arbeid  2) Målstyrt, resultatfokuset, kollektivistisk
Brukerorientert (med vekt på respekt, verdighet, tro, håp, egenkraft, selvrespekt, gjenopprettelse, medmenneskelighet, tilstedeværelse, barmhjertig, omsorg, hjertevarme og inkluderende fellesskap) Ikke-diskriminerende, raus	Brukerfokus	1) Tilbud om aktivisering og arbeidstrening for sosialt og økonomisk vanskeligstilte med liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet, bedre levekårene for de vanskeligst stilte, rehabilitering, inkludering, økt livskvalitet, tilbud om kvalifiseringsprogram  2) Brukerfokuset, universalistisk, likebehandlende, differensiert, pliktorientert, behovsbasert, skreddersydd, frihetsfokuset, delvis egenfinansiert, forutsigbar, rettferdig
Pålitelig, troverdig, åpen, synlig, lojal	Styring	1) Faglige kvalitetskrav, krav til samarbeid med kommune/NAV  2) Styrende, samordnende, byråkratisk, regelstyrt, effektiv (inkludert kostnadseffektiv), produktiv, innsatsstyrt
Kompetent, kunnskapsrik, kvalitetsbevisst, nøktern,	Ansvarliggjøring	1) Ansatte med faglig kompetanse og erfaring med målgruppa, flest mulig i arbeid eller aktivitet (av brukerne), delvis egenfinansiering (for organisasjonene)  2) Profesjonell, kvalitetsbevisst, individuell, rettferdig, forutsigbar (for medarbeidere)

Fig.2 (Bøe 2016)

Hvilke likheter og forskjeller kan vi trekke ut av denne sammenstillingen? Kommentarene her er basert på min forforståelse, kombinert med funn knyttet til forskningsspørsmål 1) og 2).

*Konkurranse:* Dette er et punkt hvor organisasjonenes innovative innstilling står godt sammen med tilskuddskriteriene, men krasjer med det offentliges fokus på konkurranseutsetting. Tendenser i retning av privatisering bidrar som vi har sett til bekymring hos organisasjonene.

*Resultat:* I tilskuddsordningen ligger det et krav om at organisasjonene bidrar til å utvikle tiltakskjeder lokalt, i samarbeid med kommunen/NAV. Organisasjonene er grunnleggende

samarbeidsorientert og opptatt av å finne nye løsninger. Målet om å gi alle *mulighet* til å komme i arbeid er som vi har sett også noe de stiller seg bak. I en situasjon der brukerinteressene og det offentlige interesser står mot hverandre, tyder flere uttalelser på at solidaritet er en verdi som vil slå ut i favør av brukeren. Når det offentlige, i fellesskapets interesse, stiller krav om kvantitativ måloppnåelse, kan organisasjonen i noen situasjoner ha behov for å opponere og i stedet fremheve betydningen av kvalitative resultater.

*Brukerfokus:* De aller fleste verdiordene hos organisasjonene handler om brukerne, og vitner om varme og nære relasjoner. Sammenholdt med slagord og visjoner, handler brukerfokuset blant annet om mestring og utvikling og om en meningsfull tilværelse for de vanskeligst stilte. Som flere har vært inne på, samsvarer tilskuddskriteriene godt med organisasjonens verdier og faglige prioriteringer. Særlig fordi tilskuddsordningen ikke bare retter seg mot de som er nesten klare for arbeidslivet, men inkluderer økt livskvalitet for de som står lengst unna.

Sammenholdt med de offentlige verdiordene kan vi likevel ane en forskjell. Det endelige målet er at folk skal klare seg selv. Velferdstjenester skal ta utgangspunkt i brukernes behov og skreddersys. Dette fordrer et mangfold av tjenester som sikrer valgfriheten. Samtidig skal tjenestene være uttrykk for forutsigbarhet, likebehandling og rettferdighet. Under lurert kravet om at alle bør kunne forsørge seg selv. Etter min erfaring går ikke disse perspektivene alltid sammen. Et godt regelverk kan til en viss grad sikre at begge sider ivaretas, men kan også føre til at noen faller mellom flere stoler.

Det offentlige skal kunne gi et tilbud til alle som trenger det. (jfr prinsippet om universalitet). Organisasjonene kan velge sine målgrupper, som ofte er de som faller utenfor de offentlige systemene. I tilsagnsbrevet fra departementet til AV-dir fokuseres det på forenkling av saksbehandlingsregler, som et ledd i å komme brukerne i møte.

Organisasjonene vil gjerne bidra på områder der kommunen ikke imøtekommer brukerne i tilstrekkelig grad, eller bare ”snakker om statistikk”. Organisasjonene kan ha en friere stemme enn kommunens egne saksbehandlere, og gå raskere inn i nye behov. - Om de har kapasitet og økonomi til det.

*Styring:* Organisasjonene har et ønske om å framstå synlig og åpent i forhold til samarbeidspartnere, inkludert kommunen/NAV. Ord som pålitelig, troverdig og lojal vil jeg

også tro er egnet til å signalisere noe av den kvaliteten som etterspørres. De offentlige verdiordene viser imidlertid et byråkrati som kan virke fremmed på organisasjonsledere som helst vil sitte minst mulig ved skrivebordet. Også dette tilskuddet har regler og rapporteringskrav, inkludert økonomisk rapportering. Nytteverdien av tiltak i regi av organisasjonene blir etter min erfaring i stadig større grad vurdert på linje med det offentliges egne tiltak, og sammenlignet med disse.

*Ansvarliggjøring:* På det som har med kompetanse og profesjonalitet å gjøre, er det vanskelig å se noen store forskjeller mellom organisasjonene og det offentlige. Intensjonene i tilskuddet samsvarer også med det begge parter står for. Her vil jeg igjen vise til Askeland (2016) som har sammenlignet organisasjonsverdier og profesjonsverdier, og finner liten motstrid mellom sentrale kjerneverdier utledet av troselementer (organisasjonsverdiene) og profesjonsverdier.

## 4.4 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg besvart de tre forskningsspørsmålene ved hjelp av henholdsvis dokumentanalyse, intervjuer og sammenlignende analyse. Her følger en kortfattet oppsummering av de viktigste funnene knyttet til hvert av spørsmålene:

Forskningsspørsmål 1) Hvilke krav stiller Arbeids- og velferdsdirektoratet (AV-dir) til organisasjoner som mottar ”Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner”?

- Nyskapende tiltak gis hovedprioritet.
- Det kreves et samarbeid med kommunen / NAV om videreføring av prosjektene. Etter tre år er dette et krav for å få delvis statlig støtte i inntil to år til.

Forskningsspørsmål 2) Hvordan opplever mellomledere i ideelle organisasjoner de kravene som knytter seg til offentlige tilskudd generelt og dette tilskuddet spesielt?

- Ideelle organisasjoner er generelt avhengige av offentlige tilskudd for å drive den aktiviteten de ønsker, og de setter pris på at disse mulighetene finnes.
- Arbeids- og velferdsdirektoratets ”Tilskudd til aktivitet og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner” har et formål og en innretning ideelle organisasjonene kan identifisere seg med og gjøre nytte av.
- Kravet om at tiltakene skal være nyskapende oppleves både positivt og krevende.

- Ansvar for å sikre videreføring av prosjektene i samarbeid med kommunale myndigheter oppleves svært utfordrende.

Forskningsspørsmål 3) Hvilke likheter og forskjeller kan identifiseres mellom de verdiene som synes å ligge til grunn for tilskuddskriteriene, og de utvalgte organisasjonenes samlede verdigrunnlag.

- Organisasjonene og de offentlige etatene har ulikt utgangspunkt og til dels også ulikt verdigrunnlag, særlig når det gjelder grad av byråkratisering og nærhet til brukerne.

Punktet om videreføring er etter mitt syn et nøkkelfunn i denne studien. I intervjuene kan man se en viss avmakt når samtalen kommer inn på dette temaet. I drøftingen vil jeg se på mulige konsekvenser av denne forskyvningen av økonomisk ansvar, for mellomledernes mulighet til å realisere organisasjonenes verdibaserte særpreg.

På dette stadiet opplever jeg at funnene bekrefter den retningen jeg har valgt i teoridelen. Det er to drøftingstema som peker seg ut. Det første handler om ideelle organisasjoners plass og rolle på velferdssfeltet. Det andre om hvor vidt organisasjoner blir mer og mer like hverandre, på tvers av sektorer. Og til slutt: Hva gjør dette med mellomlederes handlingsrom? Virker det fremmende eller hemmende på muligheten til å realisere organisasjonenes verdibaserte særpreg?

## 5 Drøfting av funn

Oppsummeringen foran viser stegene så langt. Fra analyse av dokumenter knyttet til en konkret tilskuddsordning, via intervjuer med mellomledere om deres opplevelse av organisasjonen som tilskuddsmottaker, endte vi opp med en sammenlignende analyse av forskjeller og likheter mellom ideell og offentlig sektor. Problemstillingen vektlegger mellomlederes opplevelse. Før jeg runder av med noen tanker om mellomledernes handlingsrom, vil jeg drøfte noen påstander.

### *5.1 Ideelle organisasjoners plass og rolle – to påstander*

Hvordan ser organisasjonene på seg selv, og hvordan kommer offentlige etaters syn på frivillige organisasjoner til uttrykk i denne studien? For å kunne besvare problemstillingen, er det behov for å reflektere over dette påståtte verdibaserte særpreget. Finnes det?

#### **5.1.1 Påstand 1: Ideelle organisasjoners tjenesteproduksjon er forskjellig fra den i offentlig sektor.**

Askeland (2016) bekrefter, med henvisning til Trætteberg og Sivesind (2015) at det er vanskelig å finne særpreg ved organisasjonenes tjenesteproduksjon, og hevder at man heller bør vende blikket mot de verdiene som kan bygges inn i organisasjonsidentiteten. Slik jeg tolker Askeland, er det altså i særpreget man må lete etter forskjellene, ikke i tjenestene.

Når jeg valgte å knytte denne studien til en konkret tilskuddsordning, var det først og fremst som inngangsport til å forstå de ideelle organisasjonene bedre. Sivesind og Trætteberg (2015) hevder at organisasjonenes særtrekk ikke er godt nok dokumentert. De konkluderer med at ideell sektor har potensial for merverdi, om det legges til rette for å ta dette ut. Jeg forventet faktisk å finne noen særtrekk ved organisasjonenes måte å drive denne typen prosjekter på.

Med dette som utgangspunkt vil jeg hevde at ideelle organisasjoner bidrar til mangfold og valgfrihet i tjenestene på helse- og sosialfeltet. Jeg vil nå se denne påstanden i forhold til funn i denne studien og i tidligere forskning, blant annet i evalueringen av den valgte tilskuddsordningen (Skårberg og Fløtten 2008).

Informantene bekrefter at de ser på ideelle organisasjoner som noe spesielt, i betydningen at de kan tilby noe som er kvalitativt annerledes. Det kristne verdigrunnlaget nevnes som et utgangspunkt for å formidle håp og muligheter. De har en relasjonell tilnærming, og legger blant annet vekt på å skape tillit og trygghet og gi tid. Er dette kun noe som uttrykkes gjennom organisasjonens ideologi, eller kommer denne innstillingen praktisk til uttrykk i måten tjenestene utformes på? De praktiske uttrykkene er ikke et sentralt tema i denne studien, men noe av det som går mest igjen i materialet, er organisasjonenes vektlegging av tid. Man kan innvende at dette trolig ikke er så forskjellig fra offentlig ansatte med samme profesjonsbakgrunn (jfr. Askeland 2016). Min innvending er at organisasjonene har en unik posisjon sammenlignet med det offentlige, i alle fall på noen områder:

Informantene ser på seg selv som fleksible og ubyråkratiske, med raske veier til avgjørelser. De kjenner brukerne og er hva som trengs. Derfor er de også velegnet for å kunne ha en innovativ rolle. Organisasjonen kan også opptre som politisk aktør og ”fremme brukerrøsten”. Som en sier det. ”den uavhengigheten *skal* vi ha”. Offentlig ansatte blir lettere en del av systemet. De må følge regelverket og kan ha vanskeligere for å tale imot et system de selv er en del av.

Statsbudsjettet (Prop 1 2014-2015) begrunner bevilgninger til ”Frivillig arbeid” med at organisasjonene ”fungerer som talerør for sosialt og økonomisk vanskeligstilte (...)”. Utover dette har jeg ikke klart å finne klare begrunnelser i dokumentene for at staten ønsker å benytte organisasjonene på arbeidstreningsfeltet. Koblet opp mot ”Samarbeidsavtalen mellom staten og ideell sektor” (2015), kan vi imidlertid gjenkjenne de klassiske oppfatningene av hva organisasjonene kan bidra med på helse- og sosialfeltet, som blant annet mangfold.

Flere av informantene er inne på rollen som supplement til det offentlige. De opplever at offentlige etater har ”en grunnleggende forståelse for at ideell sektor kan få til noe annet enn offentlig og privat sektor”. Det ble hevdet at NAV først og fremst konsentrerer seg om kjernegruppene, sier denne, men de må heller ikke glemme de som er utenfor, ”og det er her organisasjonene kommer inn.”

Ut fra dette vil jeg lansere en ny påstand: Organisasjonenes særpreg i tjenesteproduksjonen kommer til uttrykk gjennom at de jobber med grupper som faller utenfor de offentlige tjenestene. Der har organisasjonene flere muligheter enn det offentlige til å se

enkeltmennesket og skape det rommet den enkelte trenger for å kunne vokse, gitt at organisasjonens rammebetingelser gir rom for det.

Evalueringsrapporten for tilskuddet (Skårberg og Fløtten 2008) spør også: ”Er det slik at frivillige organisasjoner tilbyr aktiviteter som skiller seg kvalitativt fra de aktivitetene som tilbys gjennom det offentlige?” (2008:18). De svarer at:

Tiltakene er generelt opptatt av å inkludere personer som er aller mest vanskeligstilt i arbeidsmarkedet, og å tilby tjenester med lavere terskel enn det offentlige tjenestetilbudet. Organisasjonene er samtidig helt avhengig av statlig prosjektstøtte, blant annet for å drive disse tiltakene.” (2008:80)

Dette støtter min påstand. Rapporten sier samtidig at staten de senere årene har brukt øremerkede midler til å stimulere kommunene til å utvikle tiltak for grupper som ordinært arbeid ikke er aktuelt for.

Evalueringene og forskningsarbeidet gjort på disse satsningene peker på at arbeidsrettede tiltak krever langsiktig og ressursintensiv innsats, og at der kommunene hadde størst mulighet til å lykkes, var der deltakerne stod nærmest arbeidsmarkedet fra før av. (2008:86).

Evalueringen påpeker at flere av tiltakene i offentlig regi opererer i den samme gråsonen som tiltak i regi av organisasjonene, og at det er enighet mellom kommunale og frivillige tiltak om at det trengs individuell tilpasning og tett oppfølging, og samarbeid mellom etater og enheter.

Skårberg og Fløtten observerer at de frivillige tiltakene som befinner seg i gråsonen før ordinært arbeidsmarked, synes å oppnå mye av det samme som de offentlige tiltakene. (2008:87) De spør med Lorentzen (2007): ”Hvorfor skal da myndighetene – stat og kommune – yte økonomiske bidrag til organisasjonene og deres aktiviteter?” Evalueringen svarer med å nevne noen komparative fortrinn ved organisasjonene: At de skaper møteplasser for sosial inkludering og dyrking av felles interesser og bidrar til større mangfold i tjenestetilbudet til en mangeartet målgruppe:

Videre ser det ut til at flere av de frivillige tiltakene til enhver tid ønsker å nå ut til de personene som faller gjennom det offentlige tilbudet, og slik sett vil de frivillige tiltakene fungere som et supplement til tjenestetilbudet i offentlig regi. (2008:87)



*Konklusjon:* Vi kan ikke fastslå ut fra dette ene tilskuddet at innholdet i organisasjonenes tjenestetilbud er vesentlig forskjellig fra de offentlige tilbudene. Men det vi kan konkludere med, er at disse prosjektene i seg selv bidrar til mangfold i tjenestetilbudet og tetter hull i det offentlige tjenesteapparatet gjennom å tilby tjenester til de vanskeligst stilte; de som faller utenfor.

### **5.1.2 Påstand 2: Organisasjonenes rolle som plogspiss og supplement til offentlig sektor, kan virke hemmende.**

Når det gjelder organisasjonenes relasjon til offentlige etater, rommer intervjuene en viss ambivalens. Mitt utgangspunkt for dette avsnittet er å utforske ambivalensens negative sider.

Ett av særtrekkene Sivesind og Trætteberg (2015) nevner, men som ikke er tilstrekkelig dokumentert, er sosial innovasjon. Det handler om å identifisere utfordringer og finne nye virkemidler for å løse disse. Man snakker gjerne om organisasjonenes rolle som plogspiss, her sett i sammenheng med rollen som supplement til det offentlige.

Jeg går først tilbake til fig.1 (Anheier 2014, med henvisning til Young 2000), og hvor vidt staten og forvaltningsorganene ser på ideelle organisasjoner som motsatser, supplement eller som komplementære, likeverdige partnere. Sivesind og Trætteberg (2015) viser til teorien om gjensidighet mellom sektorene (ifølge Salamon 1987a), som innebærer at sektorene er sterke på ulike områder og kan kompensere for hverandres svakheter. Jeg ser på dette som et ideal, men er det slik denne relasjonen framstår i virkeligheten? Min påstand er at organisasjonene for raskt og ureflektert godtar merkelappen supplement.

Flere av informantene er inne på at det er det offentlige, og først og fremst kommunene som er ansvarlig for tjenestetilbudet lokalt. En av informantene sier ”vi er en veldig god aktør og en samarbeidspartner, men vi *skal* være supplementet”. NAV konsentrerer seg først og fremst om kjernegruppene, sier denne informanten, men må heller ikke glemme de som er utenfor kjernegruppene, og tilskuddsordningene vitner om anerkjennelse av at ”det er her de frivillige organisasjonene kommer inn.”

I sin evaluering av tilskuddsordningen, bekrefter Skårberg og Flåtten (2008) at representanter for de offentlige etatene var positive til tiltakene, og oppfattet disse som et viktig supplement til de offentlige tjenestene. (2008:98). Også her bekrefter organisasjonene denne rollen:

Generelt gir ingen av organisasjonene inntrykk av å ville erstatte offentlige tjenester, inntrykket er heller at organisasjonene ønsker å fungere som et supplement til offentlige tjenester og tiltak rettet mot personer som er marginaliserte eller ekskluderte i arbeidsmarkedet. (...) Dette betyr at uansett hvor lav terskel NAV Arbeid tilbyr, vil dette tiltaket tilby tjenester som har en enda lavere terskel.” (2008:102)

Jeg vil hevde at rollene som plogspiss og supplement ikke nødvendigvis virker fremmende på organisasjonens evne til å realisere organisasjonens særpreg og verdigrunnlag.

Gulbrandsen og Ødegård (2011) påpeker ”faren for at for strenge krav fra myndighetene kan presse organisasjonene i retning av å bli en slags utøvere av offentlig politikk heller enn nytenkende entreprenører. (2011:103). Her stilles utøverrollen opp som motsats til entreprenørrollen. Førstnevnte representerer tvangen og sistnevnte signaliserer frihet.

Tilskuddsordningen i denne studien et godt eksempel på et samspill mellom sektorene der det er vanskelig å definere hva som er tvang og hva som er frihet. Organisasjonene får mulighet til å utfolde seg på et viktig velferdsfelt, der målet er å gi alle mulighet til å komme i arbeid. Samtidig uttrykker en av informantene frustrasjon over at ”denne arbeidslinja har bare blitt sterkere”, og mener dette gjør at det er enda mer behov for ideelle organisasjoner på dette feltet. Så kan NAV ”fortsette å konsentrere seg om sine kjerneaktiviteter og la organisasjonene ta seg av de som er utenfor.”

Det dominerende synet på ideelle organisasjoner synes altså å være at deres tjenester på velferdsfeltet er (og skal være) et supplement til det offentlige. Dette påvirker organisasjonenes plass og rolle, muligens i større grad enn de selv tenker over. Jeg har tidligere stilt spørsmålet om organisasjonene selger seg for billig. For å kunne svare på det, må vi vite noe om hvem som legger premissene. Organisasjonene selv eller myndighetene?

Ett av de tydeligste funnene i denne studien er informantenes doble forhold til kravet om at tiltakene skal være nyskapende. Dette oppleves på den ene siden som inspirerende. ”Man blir jo et sånt lite labratorie for utklekking av idèer”, sier en. Samtidig er det krevende. Dette er

bare *ett* eksempel på at offentlige myndigheter legger føringer som ligger utenfor organisasjonens kontroll og som styrer dem i bestemte retninger. I dette tilfellet styres mellomlederne inn i en rolle som sosiale innovatører som skal klemme ut ideer til nye tiltak og bidra til velfungerende tiltakskjeder.

Organisasjonene selv fremhever muligheten til å utfolde seg kreativt. Men når dette knyttes opp mot avhengighet av tilskuddsmidler, er det likevel noe som skurrer. Jeg vil hevde at å være de som tar over der det offentlige enten kommer til kort eller velger å nedprioritere sårbare grupper, ikke er uproblematisk.

Dette synes å være en rolle organisasjonene selv ønsker å ha, og som stemmer med verdigrunnlaget deres. (Jfr. konklusjonen for Påstand 1). Å få mulighet til å virkeliggjøre egne målsettinger, kan selvsagt oppleves fremmende. Samtidig er det nærliggende å tenke at offentlige etater skyver organisasjonene foran seg. En av informantene opplevde at kommunen minnet organisasjonen om å søke på akkurat disse prosjektmidlene, og mistenkte motivet for å være at ”da kan *vi* gi dere *mindre* støtte.”

Hvilke konsekvenser kan rollen som supplement ha for organisasjonene? La oss gjøre et tankeeksperiment: Vi har sett at NAV først og fremst tar seg av de som kan nyttiggjøre seg deres tiltaksapparat, med håp om å komme i arbeid. Organisasjonene etablerer tiltak for de som i beste fall har lang vei å gå før de kommer dit. Hvem av disse to vil kunne vise til de beste resultatene, og hvem av disse to vil deretter bli prioritert i kommunebudsjettene?

*Konklusjon:* Rollen som supplement og plogspiss for det offentlige, gir etter mitt syn ikke organisasjonene det rommet de fortjener. Inntrykkene fra dokumenter, rapporter og intervjuer tyder på at det er et stykke fram før ideelle organisasjoner på velferdsfeltet opplever seg og behandles som likeverdige partnere.

## **5.2 Likedannelse av organisasjoner – tre påstander**

DiMaggio og Powell (1983) stiller som nevnt opp 12 hypoteser på basis av teorien om likedannelse mellom organisasjoner. Jeg har valgt ut tre av disse, som jeg vil drøfte videre her. De omhandler avhengighet, asymmetri og makt samt profesjonalisering. Forfatterenes utgangspunkt er at organisasjoner på ulike nivå og i ulike sektorer er blitt mer og mer like

hverandre. Årsakene til dette fenomenet er at individet strever etter å takle usikkerhet og tvang rasjonelt. Det medfører homogenitet i struktur, kultur og ytelse. (jfr.1983:147)

I teorikapitlet nevner jeg flere forfattere som har bygget videre på denne teorien. Jacobsen og Thorsvik (2007) hevder at noe av bakgrunnen for at offentlige og private organisasjoner blir mer like, er de reformene offentlig sektor har vært igjennom, med sterkere krav til effektivitet. ”Videre viskes skillet mellom offentlig og privat ut gjennom et stadig mer formalisert samarbeid mellom offentlige, private og frivillige organisasjoner.” (2007:24). (Jfr. 2.3.1)

Jeg er opptatt av hva påvirkning og eventuelt påtrykk fra det offentlige gjør med organisasjonenes mulighet til å realisere sitt verdigrunnlag. En drøfting av likedannelse viser tilbake til analysen av to verdisett som er mer eller mindre like eller ulike. (jfr. 4.3.3). Spørsmålet er hva som skjer i møtet mellom disse to verdisettene.

### **5.2.1 Påstand 3: Avhengighet fører til tilpasning, for å sikre overlevelse**

DiMaggio og Powell hevder at organisasjonene utsettes for både formelt og uformelt press fra organisasjoner de er avhengig av (tvingende likedannelse). Graden av avhengighet bestemmer graden av makt i en relasjon. (jfr. Jacobsen og Thorsvik 2007:167). Jeg stiller meg i utgangspunktet bak påstanden om at avhengighet fører til tilpasning.

Det motsatte av avhengighet er uavhengighet. ”Samarbeidsavtalen mellom regjeringen / KS, og de ideelle aktørene som leverer helse- og sosialtjenester til statlige virksomheter”, vektlegger blant annet organisasjonenes uavhengighet, som innebærer at staten anerkjenner ideell sektors egenart og uavhengighet, med rett til uavhengige fagmiljøer og en rolle som korrektiv og alternativ til offentlige institusjoner. (jfr. Samarbeidsavtalen 2015).

Opplever organisasjonene selv denne uavhengigheten. Har de frihet nok til å kunne utfolde sitt særpreg? Min påstand er at friheten har sine begrensninger.

Informantene er enige om at den valgte tilskuddsordningen innebærer frihet til å velge typen aktivitet og drive som organisasjonen opplever riktig. Det kan tyde på at det er tilstrekkelig frihet i akkurat denne ordningen til at man også kan ivareta organisasjonens eget særpreg. På den andre siden er informantene enige om at de er ”helt avhengig” av tilskudd, både generelt og i forhold til den aktiviteten dette tilskuddet skal dekke.

Avhengigheten av kommunen for å få til en videreføring, er som tidligere nevnt et sentralt tema. Det bekreftes i intervju materialet at "(...) Det som er heller vrient med det, er jo å få solgt det inn for kommunen når den treårige perioden er over."

Jeg vil imidlertid hevde at noen finansieringsformer skaper større avhengighet, og derved større fare for ukritisk tilpasning, enn andre. Tilstrekkelig med faste driftsmidler gir klart større frihet enn prosjektmidler det må søkes på hvert år, og som man vet tar slutt etter få år. Den usikkerheten som oppstår når videre finansiering ikke er på plass, går ut over stabiliteten både for brukere og ansatte, og skaper store lederutfordringer. En informant prøver "*hele* tiden å finne annen type finansiering." Dette kan leses som et eksempel på tilpasning til situasjonen slik den er. En uheldig konsekvens kan være at noe av kapasitet flyttes fra å bygge opp kvaliteten i tjenestene til å jakte på finansiering.

Skårberg og Fløtten har også undersøkt kommunenes syn på denne typen tiltak og begge parter syn på samarbeidet. (2008:18) De sier intervjuene gir inntrykk av at tiltakene intensiverer sitt arbeid med eksterne samarbeidspartnere mot slutten av tilskuddsperioden, først og fremst for å få etablert nye finansieringskilder etter endt tilskuddsperiode.

Ansaret for videreføringen legges som tidligere nevnt ensidig på organisasjonene. Det handler om en avhengighet koblet til en opplevelse av avmakt. Skårberg og Fløtten viser til at tiltakskjeder i samarbeid mellom organisasjonen, offentlige instanser, næringsliv andre organisasjoner var etablert noen steder. Andre tiltak var mer usikre på sin rolle videre og hadde ikke fått i stand et så godt samarbeid med det offentlige som de skulle ønske. (2008:98) Evalueringen påpeker at tiltakets plass i tiltakskjeden må planlegges så tidlig som mulig for å sikre en solid forankring av tiltaket og forutsigbarhet for deltakerne. (2008:101). Etter mitt syn tar ikke evalueringsrapporten helt på alvor de belastningene dette legger på organisasjonene.

Jeg vil nevne et tema til som handler om avhengighet: Hva skjer med organisasjonenes evne til å hevde synspunkter på brukernes vegne, som kan virke provoserende på sentrale samarbeidspartnere? Med støtte i Jacobsen og Thorsvik (2007) har jeg tidligere nevnt at om avhengigheten er sterk nok, kan frykten for konsekvensene av en åpen konflikt være

tilsvarende sterk, og sette grenser for uavhengigheten. Selv om organisasjonen sier at ”den uavhengigheten *skal* vi ha”!

DiMaggio og Powell viser til Pfeffer and Salancik (1978), som diskuterer hvordan organisasjoner som støter på uhåndterlige bånd prøver å bruke makten i det større sosiale systemet til å få slutt på vanskelighetene. Politiske beslutningstakere ser ikke alltid konsekvensen av handlingene sine (1993:150), og kan trenge en påminnelse. Motstand mot endring er som vi har sett en del av bildet. En av informantene viser til endringen i retning av anbudsutsetting, og sier: ”jeg er ikke så sikker på at vi skal gå så langt den veien”.

*Konklusjon:* Usikkerheten rundt den videre finansieringen fører tilskuddsmottakerne fra en opplevelse av frihet til en avhengighet som virker hemmende. Håpet om å få til en overgang fra statlige prosjektmidler til kommunal finansiering kan i teorien føre til at organisasjonene strekker seg langt i å tilpasse seg kommunale føringer. Hva som konkret skjer i møtet med kommunene er imidlertid ikke dokumentert i denne studien.

### **5.2.2 Påstand 4: Transaksjoner mellom sterke og svake parter fører til tilpasning, basert på makt**

Cunningham and James viser til Smith and Libsky (1993) når de hevder at forholdet mellom myndighetene og organisasjonene ikke er likeverdig. Myndighetene har mer makt og er i posisjon til å diktere organisasjonene, blant annet gjennom forventninger knyttet til økonomi. (2011:211). Det handler om byttemakt; at en aktør kontrollerer ressurser som andre aktører ønsker seg. (jfr. Jacobsen og Thorsvik 2007).

Jeg går ikke mye inn på diskusjonen rundt NPM her, siden dette temaet er godt dekket tidligere i denne studien. Jeg vil bare nevne Christensen m.fl., som hevder at det særlig er kostnadseffektiviteten som fremmes gjennom NPM (2015:117). De viser til at Regjeringen Solberg har gått mer i retning av post-NPM, med vekt på styring og samordning, samtidig som de holder på tiltak som effektivisering, økt produktivitet og konkurranseutsetting. Kritikken av NPM går i den litteraturen jeg har sett på her, ikke så mye på hvor vidt samfunnet er preget av disse reformene, men om dette er en bra eller dårlig utvikling. (Jfr. bl.a. Klausen 2011).

Engebretsen og Heggen (2012) tematiserer nye maktuttrykk som har fulgt i kjølevannet av NPM, med en mer indirekte maktform, ”en form for innenfra-styring ved at det intervereres i individenes mentalitet” (2012:22). I tilskuddsdokumentene ligger det innebygget en ”trussel”: Hvis du ikke viser at du er villig til å oppfylle de kravene som stilles, får du ingen penger. Direktoratet definerer *hvordan* tiltak må innrettes for å få støtte.

”Usikkerhet er en mektig kraft som oppmuntret til imitasjon, sier DiMaggio og Powell (1983:151). Å holde en samarbeidspartner fast i usikkerheten, eksempelvis gjennom uklare forventninger, kan fremstå som en form for maktbruk. Tilpasning gjennom etterlignelse kan være en måte å redusere usikkerhet på. Etterlignelse skjer også mellom organisasjonene, i et forsøk på å gjenbruke de idèene, som allerede har oppnådd offentlig anerkjennelse.

Forholdet mellom ideelle organisasjoner og det offentlige er ikke symmetrisk. Det er min påstand at offentlige tilskudd kan medføre både fremmende frihet og hemmende avhengighet, alt etter hvordan de anrettes og hvilke verdier som ligger bak.

Utgangspunktet for de to sektorene svært forskjellig. Staten og kommunene kontrollerer økonomiske midlene som styrer organisasjonenes rammebetingelser. Slik styres også organisasjonenes mulighet for vekst og utvikling, på godt og vondt. Det man får penger til, styrer hva man skal drive med. Om kapasiteten er begrenset, må man i det minste sørge for å levere på *det*.

For mottakere av Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening skjer det en tydelig forskyvning. Det starter med en positiv opplevelse som mottaker av et statlig tilskudd. Til tross for sin avhengighet, setter organisasjonen stor pris på den friheten de opplever til å utforme prosjekter som ivaretar målgruppens behov. Så skjer det et skifte der avhengigheten flyttes over til kommunene. For flere ser det ut til å kunne stoppe der, ved en tom kommunekasse.

Kommunalt selvstyre er en sterk og tydelig offentlig verdi. Forholdet mellom stat og kommune er preget av økt desentralisering, det vil si flytting av makt fra sentrale til lokale myndigheter. I Samarbeidsavtalen presiseres det at KS ikke kan forplikte sine medlemmer, og at det derfor er ”enkelte punkter i avtalen hvor regjeringen påtar seg større forpliktelser enn KS.” Selv om organisasjonene også opplever mye anerkjennelse fra sine kommuner, sitter det

langt inne for staten å pålegge kommunene å inngå avtaler med organisasjonene om videreføring av prosjekter som har fått statlig tilskudd.

For organisasjonene medfører nedskjæring i tilskudd også kutt i stillinger. Etter få år med prosjektstøtte kan organisasjonen miste verdifulle medarbeidere og opparbeidet kompetanse. Samtidig mister sårbare brukere et tilbud de bare så vidt har begynt å dra nytte av.

Spørsmålet er om denne usikkerheten fører til så stor grad av tilpasning at det går ut over særpreget? Det kan synes som dette er avhengig av at kommunene og organisasjonene styrer mot samme mål; at de er enige om å prioritere de samme gruppene og har tro på de samme metodene. Kort sagt: At de er mest mulig like. Hvis prosjektet havner på siden av kommunens tiltakskjede, er det flere veier videre. Den ene er å legge ned aktiviteten når prosjektmidlene tar slutt. En annen er å forsøke å skaffe andre midler eller drive videre på oppspart kapital. - Eller organisasjonen kan gå inn for å tilpasse mål og metoder etter kommunens ønske. Det kan fungere bra for begge parter, men det kan også medføre at tiltaket mister noe av sitt særpreg som et friskt og nyskapende pust.

*Konklusjon:* Her har vi sett at graden av usikkerhet vil kunne virke inn på i hvor stor grad organisasjonene har råd til å stå fast på egne standpunkt. Om de klarer å motstå et mer eller mindre tydelig press i retning av likedannelse med offentlige etater, er for det første avhengig av organisasjonenes egen bevissthet rundt hva som skal styre dem. Det er også avhengig av offentlige etaters holdninger til sine samarbeidspartnere og bevissthet rundt uheldige virkninger av både direkte og indirekte maktbruk. Igjen etterlyses større grad av likeverdighet mellom sektorene. Hvordan et slikt partnerskap kan utformes faller utenfor denne studien.

### **5.2.3 Påstand 5: Profesjonalisering fører til likedannelse av verdier, mellom staten og de ideelle organisasjonene**

Her vil jeg igjen vise til DiMaggio og Powell, og den tredje av de likedannende mekanismene, den normgivende. Profesjoner gjør sine verdier gjeldende på tvers av sektorene. Askeland (2016) viser blant annet til Evetts (2010) og sier ”profesjonenes kjerneverdier kan sies å være knyttet til kollegialitet, samarbeid, gjensidig støtte og tillit som grunnlag for relasjonen til klienter.”



Profesjonsverdier har ikke vært et hovedtema i denne studien, men flere av informantene er inne på de endringsprosessene organisasjonen gikk igjennom noen år tilbake, som innebar modernisering og profesjonalisering innenfor sosialt arbeid: Verdier i dag ligner på ”masse av” verdier i sosialt arbeid”, sier en.

Profesjonaliteten gjenspeiles også i søknadene om tilskudd, der teksten blir ”veldig *profesjonell* på en måte”. Fag og verdier ikke er motsetninger, og organisasjonen må være villig til å endre seg i takt med behovene. For å ”være tro mot oppdraget”, må man ”være villig til å gi slipp på noe” hvis det ”er endringer i det offentlige systemet som gjør at dette ikke trengs lenger”, sier en.

I dette utsagnet ligger det også en tilpasning, men uten at det går på bekostning av faglighet og verdier. En annen av informantene refererte til en situasjon der vedkommende, for å tilpasse seg det offentlige mål og intensjoner, gikk tydelig på akkord med sin egen faglige overbevisning. Hensikten var å få kommunen til å støtte en søknad om prosjektmidler. For å unngå uklarheter om makt og innflytelse bør organisasjonens verdier være sterkere enn profesjonsverdiene. (Kirkhaug 2013:60). Spørsmålet her er hvilke profesjonsverdier, og i hvilken grad disse passer sammen med organisasjonsverdiene. Gulbrandsen og Ødegård bekrefter at organisasjonene har tilpasset seg endrede rammevilkår, blant annet gjennom profesjonalisering. (2011:92).

Påstanden her er at økt profesjonalisering fører til likedannelse. Slik jeg ser det, skjer dette i en sirkelbevegelse med flere utviklingstrinn. Prosessen kan teoretisk illustreres slik:

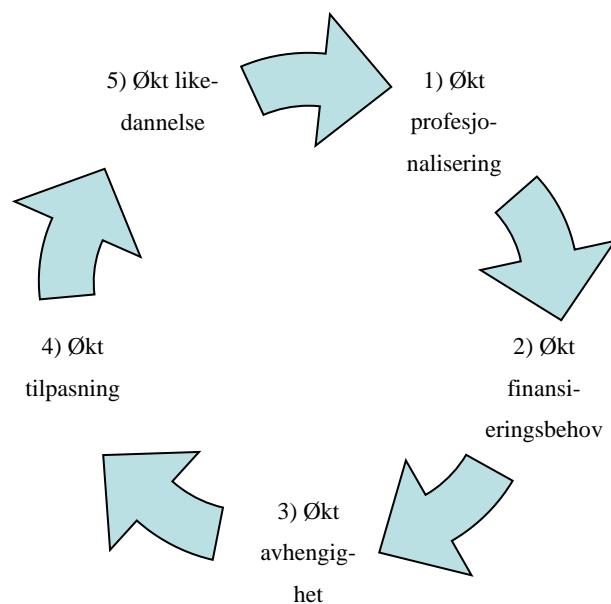


Fig.3 (Bøe 2016)

Økt profesjonalisering, enten den er selvpålagt eller kommer i form av krav fra offentlige myndigheter, gjør organisasjonen dyrere i drift. Dermed øker behovet for stabil (offentlig) finansiering. Dette kan igjen medføre økt avhengighet. Neste steg kan være økt tilpasning og økt likedannelse. Større likhet med offentlig sektor kan igjen forsterke presset i retning av økt profesjonalisering, fordi det samme presset som legges på offentlige etater også på dette stadiet er adoptert av den ideelle organisasjonen.

Det er flere ting som kan sette denne tilsynelatende lovmessige bevegelsen ut av spill. Det første jeg vil nevne er at likedannelsen kan gå mer enn en vei. Min påstand er at profesjonalisering kan fremme organisasjonenes realisering av sitt verdigrunnlag, gjennom at det offentlige blir mer lik organisasjonene.

Busch (2012) presenterer ulike rasjonaliteter (tankesett) som preger profesjonell praksis; byråkratisk, forretningsmessig og profesjonsorientert (basert på profesjonelle verdier og standarder). Disse kan stå imot hverandre, samtidig som de vektlegges ulikt i ulike organisasjonskulturer. I den grad profesjonsutøvere i offentlig sektor vektlegger profesjonelle standarder framfor de mer formelle eller resultatorienterte tankesettene, har de allerede nærmet seg de ideelle. Dette kan gjøre det lettere for organisasjonene å få gehør for sine anliggender. En informant skryter av fleksibiliteten i NAV sitt kvalifiseringsprogram, og sier ”jeg føler det minner veldig om oss.”

Økt bevissthet rundt likedannende prosesser og en sterk organisasjonsidentitet kan hjelpe organisasjonene å tydeliggjøre sine egne grenser og bryte ut av sirkelen. Informantene gir uttrykk for en dobbelhet som rommer både fleksibilitet og motstand. Denne studien gir ikke belegg for å hevde at organisasjonenes tilpasning til offentlige krav har foregått på tvers av organisasjonenes egne ønsker. Men så lenge avhengigheten er der, er også muligheten for å forstrekke seg til stede.

*Konklusjon:* Organisasjonene bekrefter at de har vært igjennom en tilpasning i form av økt profesjonalisering. En sirkelbevegelse går fra økt profesjonalisering via et asymmetrisk avhengighetsforhold knyttet opp mot finansieringsformer, til likedannelse. Organisasjonenes bevissthet på egne grenser, hensiktsmessige finansieringsformer og større grad av likeverdige relasjoner mellom offentlig og ideell sektor kan bryte denne sirkelen.

### **5.3 Mellomlederes handlingsrom**

Ledelse er først og fremst å skape et felles verdigrunnlag i organisasjonen. Mellomledere har et særlig ansvar for å realisere organisasjonens verdigrunnlag. Slik Selznick (1957) ser det, er ekte ledelse ”et spørsmål om å påvirke den sosiale fortolkningen av hva organisasjonen står for, og bygge opp legitimiteten rundt organisasjonen og dens virksomhet.” (ifølge Jacobsen og Thorsvik 2007:411). Slik blir den mindre sårbar for endringer både i og utenfor organisasjonen. Selznick knytter altså verdier både til organisasjonen og til lederens rolle i å realisere disse verdiene.

Kirkhaug (2013) fremstiller verdibasert ledelse som et tredje alternativ til regelstyring og målstyring (2013:99). Han hevder at

Forståelse av verdienes hierarkier er avgjørende for å lykkes med verdibasert ledelse, som nettopp handler om å introdusere nye verdier, fjerne eller svekke eksisterende verdier, eller forsterke visse eksisterende verdier på bekostning av andre. (2013:63)

Implisitt i problemstillingen ligger det en forventning om at lederne skal ”realisere” organisasjonens verdibaserte særpreg. Det handler om å sørge for at medarbeidere er kjent med organisasjonens verdigrunnlag og (så langt som mulig) legger til rette for at dette leves ut i praksis. For verdibevisste ledere er dette en viktig lederoppgave. Det innebærer stadige

verdivalg med beina godt plantet i organisasjonens kjerneverdier. Dette gjelder ikke minst i møte med offentlige finansieringsformer.

Prioritering er generelt en utfordring for ledere. Mellomledere skvises gjerne mellom profesjonskrav, inkludert sitt eget ønske om å være tett på brukerne, og administrative krav. I tillegg kommer det ekstra presset som ligger i å ha ansvar for brukere og ansatte når fremtiden for prosjektene er usikker.

Spørsmålet er altså om organisasjonen klarer å realisere sitt verdigrunnlag når de samtidig står i et avhengighetsforhold til det offentlige. Antagelsen om at avhengighet av statlig finansiering kan svekke organisasjonenes fleksibilitet og autonomi er sentralt her. (jfr. Anheier 2014). Fleksibilitet handler om å kunne handle raskt i møte med behov hos målgruppene. Dette virker å være en sterk og tydelig side ved organisasjonenes selvforståelse. Autonomi har å gjøre med selvstendighet og er tett forbundet med de ideelles identitet som selvstyrte organisasjoner (jfr. TSI sin definisjon).

Mellomlederne i denne studien virker å være bevisst på organisasjonens kjerneverdier. Samtidig beskriver flere seg selv som tilpasningsdyktige. De har godtatt at de ikke lever i en verden som ser akkurat slik ut som de skulle ønske. I hvilken grad de kan lykkes med å styre avdelingene i henhold til organisasjonenes verdigrunnlag, synes å være avhengig av at:

- 1) Det offentlige har syn for de kvalitetene organisasjonene representerer, og aktivt involverer dem på felt de har kompetanse og motivasjon for.
- 2) Det etableres tilskuddsordninger som treffer godt på behov og målgrupper som organisasjonene ønsker å prioritere, med god balanse mellom krav og fleksibilitet. (Her er Tilskudd til aktivitet og arbeidstrening er et godt eksempel)
- 3) Organisasjonene behandles mest mulig som likeverdige partnere, og gis tilstrekkelig tillit til å disponere midler på måter som bidrar til god kvalitet og bredde i tjenestene.

Dette er ikke til hinder for ryddige rapporteringsrutiner, tvert imot. Å kunne dokumentere kvaliteten i tjenestene er også ønskelig fra organisasjonens side. Det de i noen tilfeller opplever det som en utfordring, er å måtte rapportere kortsiktig på kvantitativ måloppnåelse.

## 6 Konklusjon

Tittelen på denne oppgaven er ”Fremmende frihet eller hemmende avhengighet”, og vi har sett på ideelle organisasjoners verdibaserte særpreg i møte med offentlige tilskudd.

Hensikten med studien har vært å bidra til økt kunnskap langs to spor: Kunnskap om ideelle organisasjonenes særpreg og rolle på velferdsfeltet, og samspillet mellom offentlig sektor og ideelle organisasjoner.

Det jeg har savnet i tidligere forskning i norsk kontekst, er for det første en tydeligere differensiering mellom ulike kategorier av organisasjoner innenfor frivillig sektor. Det har vært for lite forskning spesifikt på ideelle organisasjoner som yter profesjonelle tjenester på helse- og omsorgsfeltet. Gulbrandsen og Ødegård (2011) fremstiller etter min oppfatning organisasjonenes endring og tilpasning litt for ensidig som noe positivt. I Fafo sin evaluering av den valgte tilskuddsordningen (Skårberg og Fløtten 2008), opplever jeg dessuten at den belastningen som legges på organisasjonene med hensyn til å sikre videre finansiering fra kommunene, ikke blir tatt helt på alvor.

Ved hjelp av dokumentanalyse har jeg besvart forskningsspørsmål 1) Hvilke krav stiller Arbeids- og velferdsdirektoratet (AV-dir) til organisasjoner som mottar ”Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner”?

Det er særlig to krav som trer tydelig fram, nemlig at:

- Nyskapende tiltak gis hovedprioritet.
- Det kreves et samarbeid med kommunen / NAV om videreføring av prosjektene. Etter tre år er dette et krav for å få delvis statlig støtte i inntil to år til.

Intervjuene gir svar på forskningsspørsmål 2) Hvordan opplever mellomledere i ideelle organisasjoner de kravene som knytter seg til offentlige tilskudd generelt og dette tilskuddet spesielt?

Dette er de hovedinntrykkene jeg sitter igjen med:

- Ideelle organisasjoner er generelt avhengige av offentlige tilskudd for å drive den aktiviteten de ønsker, og de setter pris på at disse mulighetene finnes.
- Arbeids- og velferdsdirektoratets ”Tilskudd til aktivitet og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner” har et formål og en innretning ideelle organisasjonene kan identifisere seg med og gjøre nytte av.
- Kravet om at tiltakene skal være nyskapende oppleves både positivt og krevende.
- Ansvar for å sikre videreføring av prosjektene i samarbeid med kommunale myndigheter oppleves svært utfordrende.

En sammenlignende analyse besvarer forskningsspørsmål 3) Hvilke likheter og forskjeller kan identifiseres mellom de verdiene som synes å ligge til grunn for tilskuddskriteriene, og de utvalgte organisasjonenes samlede verdigrunnlag.

Konklusjonen er at:

- Organisasjonene og de offentlige etatene har ulikt utgangspunkt og til dels også ulikt verdigrunnlag, særlig når det gjelder grad av byråkratisering og nærhet til brukerne.

Disse funnene drøftes ut fra fem påstander som tar utgangspunkt i tematikk som har vært gjennomgående i studien, og som danner grunnlag for å kunne besvare problemstillingen. Mellomledernes opplevelse av dette ene tilskuddet brukes fortsatt som eksempel, selv om drøftingen flyttes til et mer generelt nivå.

Påstand 1 er koblet til organisasjonenes verdier og særpreg. Påstand 2 handler om organisasjonene i relasjon til offentlig sektor. Påstandene 3-5 drøfter tre ulike sider ved likedannende mekanismer.

Drøftingen konkluderer med at prosjektene i seg selv bidrar til mangfold i tjenestetilbudet. Rollen som supplement og plogspiss for det offentlige, gir etter mitt syn ikke organisasjonene det rommet de fortjener. Usikkerheten rundt den videre finansieringen fører mellomlederne fra en uttalt opplevelse av frihet til en avhengighet som kan virke hemmende. Graden av usikkerhet vil kunne virke inn på graden av likedannelse med offentlige etater. For utfyllende konklusjoner viser jeg til kap.5.

Svaret på problemstillingen ”I hvilken grad opplever mellomledere i ideelle organisasjoner som mottar offentlige tilskudd at de lykkes med å realisere organisasjonens verdibaserte særpreg?” avhenger av hvilket handlingsrom mellomlederne opplever at de har.

Informantene i denne studien uttrykker, slik jeg tolker dem, stor grad av bevissthet rundt organisasjonens verdigrunnlag. De er avhengig av offentlige tilskudd, men de setter også pris på de mulighetene offentlig finansiering gir for å drive tiltak til beste for brukerne. Mye tyder på at de i stor grad lykkes med å kombinere offentlige tilskudd med organisasjonens egne mål, så lenge tilskuddet varer. Samtidig uttrykker de engstelse, både for å miste tilskudd og for det presset de opplever i retning av høyere krav til effektivitet og mindre tid til den enkelte.

I hvilken grad mellomledere også i fremtiden skal kunne oppleve å lykkes med å realisere organisasjonens verdigrunnlag, handler for det første om mellomledernes egen bevissthet på hvor langt de er villig til å strekkes seg for å imøtekomme det offentlige, og hvilke kjerneverdier de absolutt ikke vil gi slipp på. Samtidig er organisasjonenes frihet slik jeg ser det avhengig av at det offentlige har syn for organisasjonene kvaliteter og involverer dem aktivt. Videre at det er etablert tilskuddsordninger som treffer godt på behov og målgrupper som organisasjonene ønsker å prioritere, og til sist: at organisasjonene behandles mest mulig som likeverdige partnere.

Kort oppsummert: Mellomlederne klarer å kombinere tilskudd og egne mål, men de frykter fremtidige effektivitetskrav. Fortsatt bevissthet på egne grenser, hensiktsmessige finansieringsformer og likeverdige relasjoner mellom offentlig og ideell sektor er mellomledernes nøkler til å kunne realisere organisasjonenes verdibaserte særpreg.

Denne studien bekrefter etter mitt syn at samfunnet har mye å vinne på å legge gode rammebetingelser for ideell sektor, og tilsvarende mye å tape om det legges for mye bånd på det verdibeviste mangfoldet organisasjonene representerer.

## Litteraturliste

Anheier, H. K. (2014): *Nonprofit Organizations. Theory, Management, Policy* Second Edition, Routledge, New York

Anheier, H. K. and Salamon, L. M. (2006): *The Nonprofit Sector in Comparative Perspective*. I: Powell, W. P. og Steinberg, R. (red.) (2006): *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. Second Edition. Yale University Press, New Haven & London

Askeland, H. (2012): *Introduksjon til organisering og ledelse i diakonale organisasjoner*. I: Aadland, E. (red.) (2012) *Ledelse i diakonale virksomheter*. Oslo: Akademika forlag.

Askeland, H. (2016). *Trosbaserte velferdsorganisasjoner, verdier og profesjonell praksis. Status og framtidsutsikter*. Prøveforelesning for PhD-graden Menighetsfakultetet 4.mars 2016

Bratberg, Ø. (2014): *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Busch, T. (2012): *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.

Competing Values Company (2014): *The Competing Values Framework; An Introduction* Hentet 18.mai 2014 fra:  
<http://competingvalues.com/competingvalues.com/wp-content/uploads/2009/07/The-Competing-Values-Framework-An-Introduction.pdf>

Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. og Røvik K. A. (2015 [2004]): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. utgave, Oslo: Universitetsforlaget

Cunningham, I. and James, P. (red.) (2011): *Voluntary Organisations and Public Service Delivery*. Routledge Studies in the Management of Voluntary and Non-Profit Organizations, University of Edinburgh, UK

DiMaggio, P. J. og Powell, W. W. (1983): *The Iron cage revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. Yale University, American Sociological Review, Vol. 48 (April: 147-160)

Engebretsen, E. og Heggen, K. (2012): *Makt på nye måter*. Oslo: Universitetsforlaget

Everett, E. L. og Furseth, I. (2012): *Masteroppgaven. Hvordan begynne – og fullføre*. 2. utgave, Oslo: Universitetsforlaget

Falkenberg, G. (2006): *Verdier og sosiale normer i store norske virksomheter* Fafo-rapport 2006:08

Berulfsen, B. og Gundersen, D. (1996): *Fremmedord og synonymer. Blå ordbok* Oslo: Aschehoug. Kunnskapsforlaget

Gulbrandsen, T. og Ødegård, G. (2011): *Frivillige organisasjoner i en ny tid. Utfordringer og endringsprosesser* Rapport 2011:1 Oslo: Senter for samfunnsforskning, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor



Hsieh, H-F and Shannon, S.E (2005): *Three Approaches to Qualitative Content Analyses*  
Hentet 29.april 2016 fra: <http://qhr.sagepub.com/content/15/9/1277.short>

Høyre (2013): *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og fremskrittspartiet*,  
Sundvollen 7.oktober 2013. Hentet 28.mai 2015 fra:  
<http://www.hoyre.no/filestore/Filer/Politikkdokumenter/plattform.pdf>

Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J. (2007): *Hvordan organisasjoner fungerer* Bergen;  
Fagbokforlaget 3.utgave

Johannessen, A. Tufte, P. A. og Christoffersen, L. (2010) *Introduksjon til  
samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg.) Oslo: Abstrakt forlag.

Kirkhaug, R. (2013): *Verdibasert ledelse. Betingelser for utøvelse av moderne lederskap*  
Oslo: Universitetsforlaget

Klausen, K. K. (2011): *Fra Public Administration over New PA til NPM – en  
fortolkningsramme for reformer*. I: Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo (red): *Modernisering  
av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser*. Oslo: Universitetsforlaget

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2009): *Det kvalitative forskningsintervju*, 2. utgave, Oslo:  
Gyldendal Norsk Forlag

Ladegård, G. og Vabo, S. I. (2011): *Ledelse, styring og verdier*. Magma 1/2011, Bergen:  
Fagbokforlaget

Lorentzen, H. (2010): *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner. En empirisk kartlegging*.  
Rapport 2010:4 Oslo: Senter for samfunnsforskning, Senter for forskning på sivilsamfunn og  
frivillig sektor

Lundgren, V.G., Juritzen, T., Engebretsen, E. og Heggen, K. (2012): *Makt I: Engebretsen, E.  
og Heggen, K. (2012) Makt på nye måter*. Oslo: Universitetsforlaget

Lysestøl, P. M. og Meland, E. A. (2012): *Velferdsstatens økonomi. Innføring i  
samfunnsøkonomi for Helse- og sosialfagsstudenter*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget

Maierhofer, N. I., Rafferty, A. E., and Kabanoff, B (2003): *When and Why are Values  
Important in Organizations I: Gilliland, S. W., Steiner, D.D. og Skarlicki, D.P. (red.):  
Emerging Perspectives on Values in Organizations*. Greenwich: Information Age Publishing.

Martinsen, Ø. L. (red.) (2009) *Perspektiver på ledelse*. 3.utgave, Oslo: Gyldendal Akademisk.

Meyer, C. B. og Stensaker, I. G (2011): *Endringskapasitet*. Bergen: Fagbokforlaget

Minkoff, D. C. and Powell W. P. (2006): *Nonprofit Mission: Constancy, Responsiveness, or  
Deflection?* I: Powell. W. P. og Steinberg, R. (red.) (2006): *The Nonprofit Sector. A Research  
Handbook*. Second Edition. Yale University Press, New Haven & London

NAV (2015): *Brev av 14/1-15 fra NAV-direktøren til Landets kommuner: Nasjonale mål, hovedprioriteringer og tilskudd innenfor de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen 2015*. Hentet 23.februar 2016 fra:

[file:///C:/Users/rub010vn/Downloads/Kommunebrevet%202015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/rub010vn/Downloads/Kommunebrevet%202015%20(1).pdf)

NAV (2015): *Regelverket for tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner*. Hentet 27.august 2015 fra:

<file:///C:/Users/rub010vn/Downloads/Regelverk%202014%20-%20Tilskudd%20til%20aktivisering%20og%20arbeidstrening%20i%20regi%20av%20frivillige%20organisasjoner.pdf>

NAV (2015) *Regler for regnskapsføring og rapportering*. Hentet 27.august 2015 fra:

[file:///C:/Users/rub010vn/Downloads/Veileder%20for%20regnskapsf%C3%B8ring,%20%C3%A5rsregnskap%20og%20%C3%A5rsrapport%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/rub010vn/Downloads/Veileder%20for%20regnskapsf%C3%B8ring,%20%C3%A5rsregnskap%20og%20%C3%A5rsrapport%20(1).pdf)

NAV (2015) *Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner or 2015 – fordeling av midlene*. Hentet 27.august 2015 fra:

[file:///C:/Users/rub010vn/Downloads/Fordeling%20aktivisering%20og%20arbeidstrening%202015%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/rub010vn/Downloads/Fordeling%20aktivisering%20og%20arbeidstrening%202015%20(3).pdf)

NAV (2015): *Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening*. Hentet 27.august 2015 fra:

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/Tilskudd+gjennom+NAV/Tilskudd+til+frivillig+arbeid+mot+fattigdom/Tilskudd+til+aktivisering+og+arbeidstrening>

NAV (2016): *Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening*. Hentet 23.februar 2016 fra:

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Samarbeid/Tilskudd+gjennom+NAV/Tilskudd+til+frivillig+arbeid+mot+fattigdom/Tilskudd+til+aktivisering+og+arbeidstrening>

Neumann, C. B. og Neumann I. B (2012): *Forskeren i forskningsprosessen. En metodebok om situering*. Cappelen Damm Akademisk

Philips, S.D og Smith, S.R. (2011): *Governance and Regulation in the Third Sector I*: Cunningham, I. og James, P. (red.): *Voluntary Organisations and Public Service Delivery*. Routledge Studies in the Management of Voluntary and Non-Profit Organizations, University of Edinburgh, UK

Powell. W. P. and Steinberg, R. (red.) (2006): *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. Second Edition. Yale University Press, New Haven & London

Prop. 1 S 2014-2015. *For budsjettåret 2015 Statsbudsjettet*. Det kongelige finansdepartement

Prop. 1 S 2015-2016. *For budsjettåret 2016 Statsbudsjettet*. Det kongelige finansdepartement

Regjeringen (2015): *Samarbeidsavtalen om leveranser av helse- og sosialtjenester mellom Regjeringen og KS og Hovedorganisasjonen Virke, Frivillighet Norge, Ideelt Nettverk, KS Bedrift* av 19.juni 2015. Hentet 31.mars 2016 fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/15fcd45f5e34f4ab036cb51c559b532/signert-samarbeidsavtale-med-ideell-sektor.pdf>

Regjeringen (2015): *Tildelingsbrev for 2015, fra Det kongelige Arbeids- og sosialdepartement til Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Hentet 27.mai 2015 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/asd/tildelingsbrev/id750471/>

Selznick, P. 1997 [1957]: *Lederskap*. Tano Aschehoug

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor (2015): *Mot en felles definisjon av tredje sektor*. Hentet 27.august 2015 fra: <http://www.sivilsamfunn.no/Info/Aktuelt/Mot-en-felles-definisjon-av-tredje-sektor>

Sivesind, K. H., Lorentzen, H., Selle, P. og Wollebæk, D. (2002) *The Voluntary Sector in Norway: Composition, Changes and Causes*. Report 2002:2, Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Skårberg, A. og Fløtten, T. (2008): *Et trappetrinn opp i livet. Evaluering av aktivisering- og arbeidstreningstiltak i regi av frivillige organisasjoner*. Fafo-rapport 2008-8.

Stamsø, M. A. (red.) (2009): *Velferdsstaten i endring. Norsk sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre*. 2. utgave Oslo: Gyldendal Akademisk

Sundby, K. (2013): *Hvilken betydning har statlig frivillighetspolitikk for ledelse av frivillige organisasjoner? I skvis mellom verdier og muligheter*. Oslo: Diakonhjemmet Høgskole. (Masteroppgave i verdibasert ledelse). Hentet 21.mars 2016 fra: <https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/98491/1/Masteroppgave2013KariSundby.pdf>

Thagaard, T. (2013): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*, (4.utg.) Bergen: Fagbokforlaget

Theien, I., Andersen R.K., Opdalshei O.A., Lorentzen, H. (2006): *Frivillige organisasjoner. En kommentert bibliografi* Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Trætteberg, H. D. og Sivesind, K. H. (2015): *Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi på helse- og omsorgsfeltet*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Bergen/Oslo

TSI, Third Sector Impact: Salamon, L. M. and Sokolowski, S. W. (red.) (2014): *Third Sector in Europe: Towards consensus conceptualization* Working Paper no. 02/2014, Hentet 25.september 2015 fra: <http://thirdsectorimpact.eu/site/assets/uploads/documentations/tsi-working-paper-no-2-third-sector-europe-towards-consensus-conceptualization/TSI-Wrkg-Ppr-2-Conceptualiza-fnl-2-17-15-.pdf>

Vecchio, R. P. (2009): *Makt, politikk og innflytelse I*: Martinsen, Ø. L. (red.) (2009) *Perspektiver på ledelse*. 3.utgave, Oslo: Gyldendal Akademisk.

Vike, H. (2004): *Velferd uten grenser. Den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Oslo Akribe

Aadland, E. (red.) (2012) *Ledelse i diakonale virksomheter*. Oslo: Akademika forlag

## Vedlegg

Informasjonsskriv m/ samtykkeerklæring

Intervjuguide m/ vedlegg

Kodeskjema

Fra  
Ruth Ingrid Ulstein Bøe

Til

### **Kort informasjonsskriv:**

## **Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt ”HEMMENDE AVHENGIGHET ELLER FREMMENDE FRIHET Ideelle organisasjoners verdibaserte særpreg i møte med statlige tilskudd”**

### **Bakgrunn og formål**

Jeg ønsker å forske i flere organisasjoner, blant annet deres. Med dette ber jeg om tillatelse til å gjennomføre dette prosjektet.

Det er generelt lite forskning på ideelle organisasjoner på helse- og velferdsfeltet. Dette understrekes blant annet i den ferske rapporten ”Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi på helse- og omsorgsfeltet” (Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, Bergen/Oslo, Rapport 2015-2)

Jeg ønsker å utforske dette feltet gjennom å ta for meg ett eksempel på statlige tilskudd: ”Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner”, gjennom Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Den foreløpige problemstilling lyder slik:

*”I hvilken grad opplever mellomledere i ideelle organisasjoner som mottar statlige tilskudd at de lykkes i å realisere organisasjonens verdibaserte særpreg?”*

Prosjektet er en mastergradsstudie, ”Master i verdibasert ledelse” ved Diakonhjemmets høyskole.

Utvalget av organisasjoner er trukket ut fra følgende kriterier: Organisasjoner som har søkt om midler til prosjekter / aktiviteter med rusavhengige eller tidligere rusavhengig som målgruppe, og som har mottatt tilskudd på over kr. 500 000 i 2015. For bedre å kunne ivareta en informantenes anonymitet er det valgt ut organisasjoner som har fått mer enn ett tilskudd, knyttet til flere ulike avdelinger. De avdelingene som er blitt spurt om å delta, er så igjen trukket ut ved loddtrekning.

Deltagelse i studien forutsetter at du er litt inne i søknadsprosessen, eller i det minste har godkjent søknaden, samtidig som du har eller har hatt et visst ansvar for utforming og/eller implementering av organisasjonens verdigrunnlag. Prosjektets verdifokus er grunnen til at du som leder blir spurt om å delta.

### **Hva innebærer deltakelse i studien?**

Metoden jeg vil benytte er todelt. Jeg foretar nå en analyse av de føringene som ligger i blant annet regelverket for den valgte tilskuddsordningen. I tillegg ønsker jeg å intervjuere ledere for avdelinger som har mottatt dette tilskuddet i 2015.

Spørsmålene vil omhandle hvordan organisasjonens verdigrunnlag samsvarer med eller avviker fra de kriteriene som ligger til grunn for tilskudd til aktivisering og arbeidstrening. Det forventes ingen forberedelse fra informantene. Det vil bli minnet om de sentrale trekkene ved den aktuelle tilskuddsordningen i selve intervjuet.

Intervjuene vil bli gjennomført på basis av en intervjuguide, utarbeidet spesifikt for denne studien.

Det er ønskelig å benytte lydopptak ved intervjuene. Du som deltaker kan reservere deg mot lydopptak. I så fall vil intervjuet kun bli dokumentert gjennom skriftlige notater. Det vil være ønskelig at det settes av inntil 2 timer til intervjuet.

### **Hva skjer med informasjonen om deg?**

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Kontaktinformasjon og underskrevet samtykkeerklæring vil bli oppbevart nedlåst og adskilt fra opptak og notater. Transkriberte lydopptak vil kun være tilgjengelige for student og veileder.

Prosjektet skal etter planen avsluttes sommeren 2016. Etter at sensuren har falt vil alle lydfiler bli slettet. Notater fra intervjuene samt kontaktinformasjon vil bli makulert. De transkriberte intervjuene vil også bli makulert når sensuren har falt.

Utvalget og presentasjonen vil bli gjort på en slik måte at verken organisasjon, avdeling / prosjekt eller du som informant blir identifisert.

### **Frivillig deltakelse**

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med undertegnede.

Veileder og ansvarlig for studentprosjektet er høgskolelektor Stephen Sirris, tlf. 22 45 18 16, e-post [stephen.sirris@diakonhjemmet.no](mailto:stephen.sirris@diakonhjemmet.no)

### **Samtykke til deltakelse i studien**

\_\_\_ Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

\_\_\_ Jeg samtykker i at det blir benyttet lydbåndopptak under intervjuet

-----  
(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Ruth Ingrid Ulstein Bøe, Sagastien 42, 2817 Gjøvik,  
Tlf. 970 93 788, e-post: [r.u.boe@s-ks.no](mailto:r.u.boe@s-ks.no)

# INTERVJUGUIDE

INNLEDNING: Kort gjennomgang av Informasjonsskrivet. Takke for viljen til å delta.

## **Problemstilling**

*"I hvilken grad opplever ledere i ideelle organisasjoner som mottar statlige tilskudd at de lykkes i å realisere organisasjonens verdibaserte særpreget?"*

## **Forskningsspørsmål**

- 1) Hvilke krav stiller Arbeids- og velferdsdirektoratet (AV-dir) til organisasjoner som mottar tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner?
- 2) Hvordan opplever ledere i ideelle organisasjoner de kravene som knytter seg til statlige tilskudd generelt og dette tilskuddet spesielt?
- 3) Hvilke likheter og forskjeller kan identifiseres mellom de verdiene som synes å ligge til grunn for tilskuddskriteriene, og de utvalgte organisasjonenes samlede verdigrunnlag.

## **1. BAKGRUNNSINFORMASJON**

- A. Hvilken rolle har du i organisasjonen?
- B. Hva er ditt ansvar og dine oppgaver knyttet til søknader om "Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige og ideelle organisasjoner"?
- C. I hvor mange år har din avdeling hatt tilskudd gjennom denne ordningen?
- D. Hvilken rolle har du hatt i utformingen av organisasjonens uttalte verdigrunnlag?
- E. Har du fortsatt en rolle i å definere eller implementere organisasjonens verdigrunnlag?

## **2. IDEELLE ORGANISASJONERS SÆRPREG OG UAVHENGIGHET**

- A. Hvordan vil du beskrive ideelle organisasjoner? Hva er spesielt med denne typen organisasjoner?

### *Oppfølgingsspørsmål:*

I en fersk rapport (Sivesind og Trætteberg 2015) vises det til:

- a) Noen kjennetegn ved ideelle organisasjoner: Organisert, Privat, Videreformidler ikke fortjeneste, Selvstyrt, Frivillig. - Er du enig? Mangler det noe på lista?
- b) Noen særtrekk ved ideelle aktørers tjenesteproduksjon: Mangfold og valgfrihet, Tillit, Innovasjon, Frivillighet. - Er du enig i dette? Hvilke av disse særtrekkene vurderer du som viktigst?

- B. Hva er spesielt med din organisasjon?

### *Oppfølgingsspørsmål:*

- a) Hvilke slagord og verdier har din organisasjon? - Kan du kort beskrive hva du legger i disse verdiene?

- C. Opplever du at det å motta statlige tilskudd (generelt) påvirker organisasjonens særpreg eller verdigrunnlag på noen måte? Hvis ja; hvordan?

*Oppfølgingsspørsmål:*

- a) Hva ved det å motta statlige tilskudd generelt mener du kan virke fremmende på organisasjonens særpreg / eget verdigrunnlag?  
b) Hva ved det å motta statlige tilskudd kan virke hemmende på utvikling og implementering av organisasjonens eget verdigrunnlag?

### **3. OM TILSKUDET**

- A. I hvor stor grad opplever du at din organisasjon er avhengig av tilskudd generelt?  
  
B. Er organisasjonen / avdelingen avhengig av tilskudd for å kunne drifte akkurat dette prosjektet?

*Oppfølgingsspørsmål:*

- a) Opplever du at din organisasjon er avhengig av akkurat *dette* tilskuddet?  
b) Vil dere kunne drifte dette prosjektet videre når Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening faller bort?

- C. Har du noen tanker om hvilke politiske prioriteringer som ligger bak tildelingen av ”Tilskudd til frivillige og ideelle organisasjoner til Aktivisering og arbeidstrening”?

*Oppfølgingsspørsmål:*

- a) Hva slags verdigrunnlag tenker du ligger bak disse føringene?

- D. I hvor stor grad opplever du at organisasjonen har frihet til å velge hva slags aktiviteter dere kan søke tilskudd til gjennom Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening?

### **4. OM LIKHETER OG FORSKJELLER I VERDIGRUNNLAG**

- A. Regelveket til ”Tilskudd til Aktivisering og arbeidstrening i regi av ideelle og frivillige organisasjoner” angir formål, målgruppe, kriterier for måloppnåelse, tildelingskrav, formelle krav og faglige kvalitetskrav. (Ta med en opplisting, og gå igjennom denne sammen)

*Oppfølgingsspørsmål*

- a) Er dette ønskelige og realistiske mål, slik du ser det?  
b) Hvis din organisasjon skulle satt opp kriteriene, ville det da vært de samme? Hva ville eventuelt vært annerledes?



c) Hva er din opplevelse av søknadsrutiner, krav til innhold i søknaden og rapporteringskrav for dette tilskuddet?

B. Har du noen tanker om likheter og forskjeller mellom de politiske prioriteringene / verdiene som synes å ligge til grunn for tilskuddskriteriene, og din egen organisasjon sitt verdigrunnlag?

*Oppfølgingsspørsmål*

a) Det hevdes at offentlig sektor er blitt mer og mer preget av verdier som har røtter i næringslivet. I hvor stor grad opplever du at følgende begreper passer sammen med din organisasjon sine verdier:

- \* Konkurransen
- \* Resultater
- \* Brukerfokus
- \* Styring
- \* Ansvarliggjøring

C. I hvilken grad opplever du at krav knyttet til statlige tilskudd påvirker dine muligheter som leder til å definere og implementere organisasjonens særpreg?

*Oppfølgingsspørsmål*

a) Identifisere mulige dilemma, og evt. få informanten til å utdype disse.

**AVSLUTNINGSVIS**

A. Er det noe jeg ikke har spurt om, som du ønsker å si?

Vedlegg til intervjuguide:

## TILSKUDD TIL AKTIVISERING OG ARBEIDSTRENING

### MÅLGRUPPE

- **Personer som står svært langt fra arbeidsmarkedet og sosialt ekskluderte**
- Siktemål: rehabilitering, inkludering og økt livskvalitet – eller lavterskeltilbud med sikte på inkludering i arbeidslivet
- Flere aktuelle målgrupper nevnes, men **rusmiddelavhengige og tidligere rusmiddelavhengige er særlig prioriterte målgrupper**

### FORMÅL

- **Stimulere til utvikling av nye tiltak og metoder** for aktivisering og arbeidstrening av personer med liten eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet i regi av frivillige org.
- Gi sosialt og økonomisk vanskeligstilte på arbeidsmarkedet et tilbud om aktivisering og arbeidstrening som et ledd i **målet om å gi alle muligheter til å komme i arbeid** og å **bedre levekårene for de vanskeligstilte**

a) Er dette ønskelige og realistiske mål, slik du ser det?

### TILDELINGS- OG PRIORITERINGSKRAV

- **Nyskapende tiltak** gis hovedprioritet
- Tiltak som har et **samarbeid med kommunen eller arbeids- og velferdsforvaltningen** – slikt samarbeid er et krav etter tre år, for å få delvis tilskudd i +2år
- Krav om **delvis egenfinansiering**, eller delvis tilskudd fra kommunen / Nav
- Tiltak som inngår i en **tiltaks kjede** og som sys sammen med for eksempel bolig og boevne, økonomisk stønad, kontakt med helsetjenesten, bruk av IP etc.
- Tiltak som inngår **som en del av tilbudet om kvalifiseringsprogram**
- Ønskelig å **prøve ut samarbeid mellom frivillige organisasjoner og ordinært arbeidsliv**
- Ett av de faglige kvalitetskravene er **at daglig leder og evt. andre ansatte har faglig kompetanse og erfaring med målgruppen**. Prosjekter der dette er på plass vil bli prioritert.

### KRITERIER FOR MÅLOPPNÅELSE

- Ha utviklet **ny kunnskap og erfaring med ulike modeller og metoder**
- Ha bidratt til at sosialt og økonomisk vanskeligstilte har fått et **tilbud om aktivisering og arbeidstrening**
- Ha **utviklet tiltaks kjeder** der frivillige organisasjoner samarbeider med kommuner og/eller NAV-kontorer

Det gis IKKE tilskudd til

- allerede igangsatte aktiviteter – men utvidelse / videreføring kan være greit
- ordinær drift
- tiltak som har næringsmessig virksomhet som hovedformål

b) Hvis din organisasjon skulle satt opp kriteriene, ville det da vært de samme? Hva ville eventuelt vært annerledes?

c) Hva er din opplevelse av søknadsrutiner, krav til innhold i søknaden og rapporteringskrav for dette tilskuddet?

## KODING AV FUNN

### SÆRPREG OG VERDIER

**S** = Særpreget – Ideelle organisasjoner

**VO** = Organisasjonens verdier

### TILSKUDET

**T** = Tilskudd til aktivisering og arbeidstrening

**[E]** = "Evaluering" – synspunkter på tilskuddet

### TILSKUDDSKRITERIENE

**[M]** = Målgruppe og formål

**[K]T** = Kriterier for tildeling

**[K]M** = Kriterier for måloppnåelse

### OM PROSJEKTENE

**SP** = Særpreget ved prosjektet

**(N)** = Nytenking

**(KS)** = Kommunalt samspill

**(V)** = Videreføring

### FINANSIERING GENERELT

**TG** = Tilskudd generelt

**OF** = Offentlig finansiering

### POLITIKK OG IDEOLOGI

**(P)** = Politiske føringer

**VT** = Verdier i tilskuddet

**OV** = Offentlige verdier

### DIMENSJONER

**(F)** = Frihet

**(A)** = Avhengighet

**L** = Likheter

**F** = Forskjeller

**(ISO)** = Isomorfe tendenser

### STIKKORD i margen av intervjuene for senere bruk i drøftingen av NPM:

(K) = Konkurranse

(R) = Resultat

(A) = Brukerfokus

(S) = Styring

(A) = Ansvarliggjøring

### STIKKORD i tekstanalysen, markert med:

(K) = Konkurranse

(R) = Resultat

(B) = Brukerfokus

(S) = Styring

(A) = Ansvarliggjøring



